

# OBSAH

## Předmluva

## Kap.1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

### 1.1 Cíl a metodika analýzy

- 1.1.1 Účel a cíl
- 1.1.2 Soustředění na hlavní nedořešené problémy
- 1.1.3 Přizpůsobení metodiky účelu a možnostem
- 1.1.4 Návazné práce a využití analýzy

### 1.2 Reforma veřejné správy v globálním kontextu

- 1.2.1 Úloha státu a veřejné správy
- 1.2.2 Mezinárodní tendence v reformování veřejné správy

### 1.3 Česká veřejná správa na přelomu tisíciletí

- 1.3.1 Dědictví totalitního režimu
- 1.3.2 Vývoj reformy po roce 1989
- 1.3.3 Vývoj české veřejné správy z hlediska Evropské unie
- 1.3.4 Dosavadní postup reformy - hlavní klady a nedostatky

## Kap. 2 ÚLOHA A FUNKCE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR

### 2.1 Vymezení úlohy a funkcí veřejné správy

- 2.1.1 Služba občanům a veřejnosti
- 2.1.2 Orientace na zajišťování veřejných zájmů jako východisko
- 2.1.3 Funkce veřejné správy

### 2.2 Veřejná správa a veřejnost

- 2.2.1 Zkušenosti a postoje veřejnosti a podnikatelských kruhů
- 2.2.2 Problém byrokracie

### 2.3 Závěry ke kapitole 2

## **Kap. 3 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY**

### **3.1 Ústřední orgány státní správy**

### **3.2 Územní orgány státní správy**

3.2.1 Okresní úřady

3.2.2 Územní orgány státní správy se speciální působností

### **3.3 Orgány územní samosprávy**

### **3.4 Vztah mezi státní správou a samosprávou**

### **3.5 Závěry ke kapitole 3**

## **Kap. 4 ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY**

### **4.1 Strategické řízení**

### **4.2 Legislativa**

### **4.3 Informace a informační technologie**

### **4.4 Správní řízení**

### **4.5 Správní soudnictví**

### **4.6 Kontrolní procesy a instituce**

### **4.7 Závěry ke kapitole 4**

## **Kap. 5 FINANCOVÁNÍ STÁTNÍ SPRÁVY**

### **5.1 Vymezení státní správy z hlediska financování**

### **5.2 Rozpočtování**

### **5.3 Vývoj počtu zaměstnanců státní správy**

### **5.4 Vybavenost orgánů a organizací státní správy**

**5.5 Odměňování zaměstnanců státní správy**

**5.6 Závěry ke kapitole 5**

## **Kap. 6 LIDSKÉ ZDROJE**

**6.1 Státní služba v současné Evropě**

**6.2 Situace v České republice**

**6.3 Zákon o státní službě**

**6.4 Etika a správní kultura**

**6.5 Vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů**

**6.6 Závěry ke kapitole 6**

## **Kap. 7 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ K DALŠÍMU POSTUPU REFORMY**

**7.1 Celkové závěry a doporučení**

**7.2 Doporučení k dalšímu postupu a řízení reformy**

## **PŘÍLOHY**

- Příloha 1 Členové Poradního sboru projektu, projektového týmu a odborníci zapojení do práce projektu
- Příloha 2 Seznam odborných studií zadaných projektem
- Příloha 3 Některé základní pojmy
- Příloha 4 Klíčové faktory v systémech veřejné správy (SIGMA)

# PŘEDMLUVA

Tato analýza byla připravena v rámci projektu Phare “Zdokonalování veřejné správy v České republice - fáze 1”. Projekt byl zahájen koncem roku 1997 s cílem oživit stagnující reformu veřejné správy a navrhnout strategii reformy pro nadcházející období. Národní vzdělávací fond přijal odpovědnost za tento projekt v situaci, kdy v České republice neexistoval žádný vládou pověřený orgán s celkovou odpovědností za zdokonalování, modernizaci a reformu veřejné správy. Projekt tak reagoval na stále četnější a ostřejší kritiku veřejné správy ze strany veřejnosti, podnikatelských kruhů, akademické sféry i mnohých pracovníků veřejné správy. Kritika se shodovala v tom, že vývoj české veřejné správy nebezpečně zaostal za procesem politické, ekonomické a sociální transformace v zemi. Důležitým podnětem bylo stanovisko Evropské unie, která upozornila na konkrétní nedostatky a problémy a zdůraznila, že česká veřejná správa není na svou úlohu spojenou se vstupem ČR do Evropské unie dostatečně připravena.

Projekt je zaměřen na dva hlavní výstupy:

- (1) Analýza veřejné správy ČR (tento dokument a další analytické a koncepční materiály v rámci projektu zpracované)
- (2) Návrh strategie dalšího postupu reformy české veřejné správy (tento návrh se nyní zpracovává na základě posouzení analýzy a dalších diskuzí o současných prioritách a možnostech).

Oba výstupy budou předloženy vládě s konkrétními návrhy na jejich využití.

Souhrnná zpráva o analýze české veřejné správy je poměrně stručný dokument, který se omezuje na hlavní otázky a závěry. Jako součást analýzy byla zpracována řada odborných studií různého rozsahu a hloubky, které se ve větší podrobnosti zabývají vybranými aspekty a potřebami státní správy ČR. Tyto studie jsou odborným zájemcům k dispozici. Základní myšlenky a závěry většiny zadaných studií byly ovšem již využity při zpracování Souhrnné zprávy.

Analýza se snaží posuzovat českou veřejnou správu a možnosti jejího dalšího zdokonalování ze tří základních perspektiv:

- z historické perspektivy (minulý, současný a předpokládaný budoucí vývoj, budoucí potřeby; tradice a silné stránky, negativní dědictví minulosti)
- z mezinárodní perspektivy (světové trendy, mezinárodní srovnání, výzvy a úkoly spojené s přípravou na členství v EU)

- z pragmatické perspektivy (současné možnosti a zdroje, postoje veřejnosti, mentalita státních úředníků, vliv politické situace).

Poslední kapitola Souhrnné zprávy o analýze české veřejné správy obsahuje **závěry a doporučení** formulované tak, aby z nich bylo možno vycházet v další fázi tohoto projektu, t.j. při zpracování **praktického návrhu strategie reformy veřejné zprávy**. Kromě toho se počítá se zpracováním několika dalších studií z příslušných oborů, v mnoha případech interdisciplinárně, které se pro účely reformy a modernizace veřejné zprávy v ČR jeví jako nutné.

Národní vzdělávací fond považuje za nutné zdůraznit, že podmínky pro zpracování analýzy nebyly a stále ještě nejsou snadné. Kritik a názorů je mnoho, solidních analýz a přímo použitelných návrhů méně. Navíc se projevil vliv složité, málo stabilní a rychle se vyvíjející politické situace a zejména toho, že význam vysoce kompetentní, kvalitní a účinné veřejné správy pro budoucnost naší země není dosud ve všech kruzích plně doceňován. Přesto se domníváme, že se analýzou podařilo učinit významný krok vpřed.

Národní vzdělávací fond děkuje všem, kdo na analýze přímo spolupracovali nebo poskytli potřebné informace a materiály.

# Kap. 1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

## 1.1 Cíl a metodika analýzy

### 1.1.1 Účel a cíl

Účelem této analýzy je poskytnout obraz současného stavu a problémů veřejné správy v ČR a formulovat závěry, které mají posloužit jako **podklad pro strategii reformy české veřejné správy** v nejbližších letech. Podle stanoveného zadání byl projekt zaměřen na **ústřední státní správu**, protože příprava druhé etapy reformy územní správy byla již v době vzniku projektu poměrně pokročilá, zatímco reforma ústřední státní správy zůstávala stranou pozornosti. Vzhledem k významu územní decentralizace a vzájemné souvislosti obou těchto složek veřejné správy se však analýza nutně v určité míře dotýká i uspořádání územní správy.

Vzhledem k stanovenému účelu a omezeným časovým a personálním možnostem si projekt nekladl za cíl provést podrobný a vyčerpávající rozbor situace. **Cílem** analýzy proto bylo

- shrnout dosavadní poznatky a výsledky reformy veřejné správy ČR
- identifikovat hlavní problémy veřejné správy
- formulovat závěry a doporučení, které by ukazovaly cestu k řešení.

### 1.1.2 Soustředění na hlavní neřešené problémy

Měřítkem pro výběr priorit, hodnocení situace veřejné správy a formulaci návrhů byla schopnost veřejné správy plnit své úkoly a funkce v pokračující společenské a ekonomické transformaci a potřeba transformovat veřejnou správu na kompatibilní evropskou úroveň.

Z těchto hledisek byla pro analýzu identifikována jako rozhodující zejména tato témata:

- Úloha a funkce veřejné správy v současném světě. Specifická situace v postkomunistických zemích.
- Demokratická transformace veřejné správy ČR.
- Modernizace veřejného sektoru a veřejné správy. Změny v organizaci a činnosti veřejné správy. Výkonnost a celková společenská efektivnost veřejné správy.
- Vliv informatizace společnosti.
- Kontrola a její mechanismy.
- Právní úprava veřejné správy. Legislativa. Regulační reforma. Správní rozhodování a správní soudnictví.
- Financování veřejné správy.
- Lidské zdroje. Personální politika a personální řízení. Zákon o státní službě. Vzdělávání státních úředníků.

Prvořadým hlediskem je posouzení schopnosti veřejné správy převzít a implementovat legislativu EU, zaručit spolehlivé fungování systému, který má implementovat a vymáhat plnění *acquis communautaire*. (Podrobně je tento úkol formulován v Kap. 1.2.3.)

### 1.1.3 Přizpůsobení metodiky účelu a možnostem

Projekt NVF původně počítal s vytvořením určité infrastruktury, která by umožnila užší spolupráci s ministerstvy a jejich aktivní účast ve všech fázích analýzy. V důsledku nejasné politické situace (demise vlády, jmenování nové vlády s krátkodobým mandátem v lednu 1998, právní nezakotvenost odpovědnosti za reformu veřejné správy) se v první polovině 1998 nepodařilo vytvořit řídicí orgán projektu na potřebné politické úrovni (Radu projektu v čele s odpovědným ministrem) ani systém “manažérů změn” v jednotlivých ministerstvech, jak bylo původně proponováno. NVF byl proto nucen hledat náhradní řešení. Našlo se v přenesení těžiště prací na vybrané experty, kteří se v převážné většině rekrutovali z akademické oblasti a z vyšších státních úředníků. Byl vytvořen pracovní tým projektu a ustaven Poradní sbor projektu, který se skládá z předních českých odborníků této oblasti (příloha 1). Při zpracování analýzy se naráželo na mimořádný nedostatek expertů zaměřených na veřejnou správu a nedostatek věrohodných a vhodně využitelných statistických údajů, relevantních databází, veřejně přístupných kontrolních zpráv apod. Na rozdíl od jiných zemí u nás téměř neexistují analytické sektorové a případové studie. Je to důsledek dlouhodobého (za minulého i nového režimu) podceňování vzdělávání, koncepční práce a strategického řízení v celé oblasti veřejné správy. Nepodařilo se např. objevit žádné dokumenty nebo studie, vztahující se k funkcím veřejné správy jako garanta veřejných služeb nebo ucelenou práci o personálním řízení ve veřejné správě.

Jako první krok v rámci projektu byla zpracována studie, nazvaná “Východiska” (94 stran), která se zabývala formulováním analytického úkolu, strategií reformy v ČR a jejími mezinárodními souvislostmi, a čtyřmi bloky věcných problémů veřejné správy v ČR: organizací veřejné správy, státní službou a personálním řízením, vzděláváním a informatikou. Po prodiskutování “Východisek” na dvou zasedáních Poradního sboru přistoupil projektový tým k přípravě souhrnné zprávy o analýze.

Pro analýzu byly přitom použity některé již existující nebo nově pro tento účel zpracované podklady:

- oficiální dokumenty
- české a zahraniční odborné publikace
- odborné (expertní) studie
- ankety a interview
- analýza tisku
- výzkum veřejného mínění.

Zvláštní zmínky si zaslouží metoda "odborných studií", jichž NVF zadal v rámci projektu téměř třicet. O zpracování speciálních studií o vybraných aspektech, problémech a potřebách veřejné správy byli požádáni přední čeští odborníci z praxe i teorie veřejné správy, které se ke spolupráci podařilo vzhledem ke krátkosti doby získat (příloha 2). Analýza se tedy opírá v menší míře o výsledky přímých empirických výzkumů a převážně je postavena na metodě kritického využívání zkušeností a názorů pečlivě vybraných expertů, zúčastněných na výkonu veřejné správy nebo na výzkumu a vzdělávání v této oblasti. Poznámka k termínům ve veřejné správě a v této analýze používaným je v příloze 3.

#### **1.1.4 Návazné práce a využití analýzy**

Tato souhrnná zpráva bude hlavním podkladem, který bude využit při zpracování návrhu strategie reformy české veřejné správy. Předpokládá se, že bude spolu s návrhem strategie předložena vládě.

Odborné studie a další podkladové materiály mohou být využity pro vlastní reformu veřejné správy na různých úsecích a pro studijní účely. NVF dá všechny důležité výstupy projektu k dispozici příslušným orgánům veřejné správy, odborným kruhům i širší veřejnosti, aby vynaložené úsilí přineslo co největší výsledky.

V průběhu prací na analýze se podařilo navázat nebo prohloubit řadu pracovních kontaktů mezi experty z ministerské, akademické a dalších oblastí. Byly rozvinuty cenné kontakty mezinárodní. Tento potenciál by měl být využit pro návazné reformní práce. I v rámci tohoto projektu Phare se bude po odevzdání souhrnné zprávy o analýze dále pracovat na některých studiích a vzdělávacích akcích v oblasti zdokonalování veřejné správy, se zvláštním zřetelem na přípravu na členství v EU.

## **1.2 Reforma veřejné správy v globálním kontextu**

### **1.2.1 Úloha státu a veřejné správy**

Názory na úlohu státu a veřejné správy prodělávají značný vývoj. Ve většině západoevropských zemí se dlouhodobě udržovala idea i praxe sociálního státu, v zemích střední a východní Evropy přežívá filozofie paternalistického státu. Především napjaté nebo deficitní veřejné rozpočty vedly k hledání východiska ze situace více či méně komplexně pojatými reformami veřejné správy i revizí rozsahu a obsahu veřejného sektoru (veřejných služeb).

Razí se též požadavek malého (minimálního) státu, deetatizace a decentralizace veřejných úkolů (veřejných služeb). V zemích, kde se tento přístup prosadil nejradikálněji, došlo k zásadním změnám v organizaci a metodách tradiční veřejné správy. Očekávání úspor veřejných výdajů se splnila jen částečně; byl zaznamenán i opačný trend. Jako negativum se



dále uvádí narušení hodnot a standardů “dobré veřejné správy”, zejména etických norem státní služby.

Poskytování veřejných služeb v určitém rozsahu, považovaném za nezbytný a účelný, patří neodmyslitelně k základním funkcím moderního státu, ať už je motivováno základními a společnými potřebami a zájmy různých složek společnosti, myšlenkou solidarismu nebo pragmatickým úsilím udržovat sociální smír. Vymezení obsahu a rozsahu veřejných služeb je nepochybně limitováno ekonomickými možnostmi. Ekonomická interpretace veřejného sektoru (veřejných služeb, veřejných statků) však nemůže být jediným argumentem pro účast státu (veřejné správy) na zabezpečování určitých úkolů a funkcí. Legitimní politické rozhodování o tom, které služby jsou předmětem veřejného zájmu, a o prioritách a způsobech jejich zajišťování, vyžaduje srozumění občanů, dodržení demokratických forem a postupů, záruky rovného (nediskriminačního) přístupu k veřejným službám. Existují i nesporné nadstátní smluvní a etické závazky.

Většina zemí OECD se zabývá veřejným sektorem v pozitivním pojetí tak, že usiluje o nalezení modelu moderního sociálního státu, resp. modelu post-sociálního státu. Tento přístup potvrzují i závěry Světové banky, vycházející z rozboru rozsáhlého šetření z celého světa a podporující přechod **od koncepce minimálního k efektivnímu státu**.

Vcelku lze říci, že vývoj veřejné správy v západní civilizaci v tomto století se vyznačuje hlubokými změnami, které lze shrnout do dvou základních bloků:

- **demokratizace**: decentralizace, posilování samosprávy; participace občanů a veřejnosti; posun od vrchnostenské (mocenské) správy k pojetí veřejné správy především jako služby občanům a veřejnosti, jako veřejné služby; prohlubování právního státu, záruky občanských a lidských práv; "odtajnění" správy - od diskrétní k otevřené, informující, transparentní, vstřícné a nápomocné správě;
- **zvyšování efektivity**: zaměření na společensky platné úkoly a cíle, na výsledky, účinnost, úspornost; využívání zkušeností a metod podnikového managementu ze soukromého sektoru; využívání informačních a komunikačních technologií a přechod k informační společnosti.

Veřejná správa se v moderních demokratických státech chápe především jako **služba občanům** (v širokém smyslu, zahrnujícím i její funkce ochranné, výchovné, zásahové a donucovací). Takové chápání má naprosto zásadní význam pro vymezení všech funkcí, forem, principů a metod činnosti veřejné správy jako celku i jejích jednotlivých orgánů a pracovníků. Podstatně se mění **vztah veřejné správy a veřejnosti**: na jedné straně vývoj právního státu a důsledné aplikování rozvinuté koncepce lidských práv, a na druhé straně informační revoluce umožňují větší srozumitelnost a přístupnost veřejné správy, účinnější interakci a kontrolu veřejné správy širokou veřejností. Zužuje se prostor pro libovolné a nekontrolované rozhodování se strany orgánů veřejné správy, otevírá se prostor pro její otevřenost vůči veřejnosti. Strategická rozhodnutí, ať se týkají vymezení veřejných služeb, alokace a

distribuce veřejných prostředků, územních plánů, životního prostředí, infrastruktury atd. jsou ve vyspělých demokraciích stále více předmětem širokého dialogu s občany.

V soudobém západním pojetí veřejné správy dnes dominuje požadavek povinnosti **skládat účty veřejnosti** (accountability). Na rozdíl od "pouhé" kontroly nad veřejnou správou zde se jedná o aktivní povinnost skládat účty ze své činnosti. Český ekvivalent se bohužel zatím nenašel ani pro tento termín, ani pro systém, jímž se tento požadavek uvádí do života. Jde o povinnost vysvětlovat učiněná rozhodnutí a nést za ně odpovědnost. Zahrnuje škálu forem od účetní a jiné evidence, zpráv, auditu a kontroly zákonnosti až po občanskou a politickou "zúčtovatelnost" vůči občanům ze strany všech, kdo svou činnost vykonávají na základě delegované pravomoci. Nejen vláda vůči parlamentu a nižší exekutivní orgány vůči voleným samosprávným orgánům, ale každá významnější veřejná instituce považuje za vizitku své důvěryhodnosti informovat (mj. podrobnými výročními zprávami) občany o své činnosti a o hospodaření veřejnými prostředky a podstupuje dialog s veřejností. Manifestují se zde v konkrétní podobě požadavky, kladené na veřejnou správu: služba občanům a veřejnosti, transparentnost, demokratičnost a efektivnost.

## 1.2.2 Mezinárodní tendence v reformování veřejné správy

### *Globální tendence*

Zvláště ve druhé polovině dvacátého století se zdokonalování veřejné správy stalo v mnoha zemích takřka kontinuálním procesem. V západní Evropě postupovaly reformy od strukturálních změn a územní decentralizace k dalším formám deetatizace, k privatizaci a marketizaci. Přílišné "vychýlení kyvadla" tímto směrem si vynutilo určité vystřízlivění a zdůraznění takových hodnot, jako je etika, solidarita, právní jistota a kultura správy. Jednotlivé reformy měly svá místní a dobová specifika. V Portugalsku po pádu totality to bylo motto: "Občan na prvním místě", ve Finsku pak v době přípravy na vstup do EU: "Malá země musí podporovat své podnikatele".

Globálně se uplatňují následující tendence:

- obrat k **managementu** zaměřenému na výkony a výsledky a vytváření podnětů podporujících **efektivní fungování** správního systému,
- větší manažerská flexibilita ve finančním řízení správy a zvýšená odpovědnost správních manažerů za dosahování stanovených cílů,
- přechod k odměňování podle výkonu, podložený personalizovanými smlouvami,
- odpovědnost vůči klientům (uživatelům, občanům atd.) a větší pozornost k individuálním potřebám uživatelů,
- orientace k používání mechanismů tržního typu (vytváření konkurenčního prostředí, soutěže apod.) ve veřejném sektoru,
- privatizace části veřejných služeb, přenesení některých dosud veřejnoprávních aktivit na soukromoprávní instituce a podniky,

- využívání informačních a komunikačních technologií k rozvoji nových forem služeb veřejnosti a ke zvyšování jejich dostupnosti a kvality.

Kontinuální, postupně uskutečňovaná modernizace veřejné správy má ovšem své meze: zejména zásahové funkce veřejné správy se neobejdou bez forem a postupů vrchnostenské správy a nepřekročitelným limitem modernizace správy je též univerzální uplatňování principu právního státu ve správě. Mezi komplexně pojatými reformami a kontinuální modernizací neexistují ovšem přesné hranice.

### ***Reforma veřejné správy z pohledu mezinárodních institucí***

Úloha státu a rozvoje veřejné správy a její adaptace na podmínky konce 20. století se staly jedním z klíčových témat mezinárodních institucí – OSN, OECD a Světové banky, které k nim přijaly obsáhlé dokumenty. Zdůrazňují se tyto teze:

- kvalita a efektivita veřejné správy a veřejného sektoru má podstatný význam pro hospodářský růst a prosperitu soukromého podnikatelského sektoru, proto je nezbytné rozvíjet oboustranně prospěšnou spolupráci se soukromým sektorem (ziskovým i neziskovým),
- reformy veřejné správy, zejména zpracování a plnění strategických plánů a indikátorů pro zkvalitnění správy založené na dlouhodobé vizi rozvoje společnosti, musí mít politickou prioritu,
- aktuální je především zvýšení potenciálu státní správy ve sféře efektivní regulace, hospodářských a sektorových politik, jakož i řízení privatizace,
- k posílení potenciálu a efektivity veřejné správy je nezbytné investovat do kvalifikace úřednického personálu a využívat motivace ke zvyšování výkonu,
- moderní veřejná správa a celý veřejný sektor musí být transparentní a zcela otevřené a snadno přístupné občanům, kteří jsou vůči veřejné správě v postavení uživatelů nebo klientů; to vyžaduje účast občanů a institucí občanské společnosti na koncipování a realizaci reforem a na procesu správního rozhodování,
- nezbytným předpokladem zvýšení efektivity veřejné správy je racionální decentralizace na základě principu subsidiarity a účinný systém veřejné i odborné kontroly; transparentnost aktivit veřejné správy a její efektivní kontrola podpoří boj proti korupci a uplatňování správní kultury a etiky.

Mezinárodní srovnání prokázala, že výskyt korupce je tím nižší, čím lépe mohou představitelé veřejnosti kontrolovat rozhodnutí úředníků, čím nezávislejší jsou soudy, čím více se při přijímání adeptů do státní správy berou do úvahy jejich profesionální předpoklady pro výkon dané funkce a čím srovnatelnější jsou platy ve státní správě s příjmy v soukromém

sektoru. Existuje také nepřímá úměra mezi počty úředníků (relativně k počtu obyvatel dané země) a výší platů úředníků (relativně k výši hrubého domácího produktu na obyvatele). Z toho lze vyvodit závěr, že aby bylo možno státní úředníky přiměřeně zaplatit (a snížit tak riziko korupce), je třeba za jinak stejných okolností snížit jejich počty.

Prokazuje se, že veřejná správa je tím efektivnější, čím více naslouchá názorům občanů (včetně chudých a marginalizovaných sociálních vrstev) a představitelů hospodářských kruhů. To se neobejde bez zprostředkování této komunikace institucemi občanské společnosti.

### ***Závazky, vyplývající z integračního procesu do EU***

Předně je nutno konstatovat, že od veřejné správy v EU se vyžaduje, aby zajišťovala, že úkoly Společenství budou řádně a efektivně plněny tak, aby byly dosahovány politické cíle, stanovené EU a implementován *acquis communautaire* (tedy legislativa a závazky, které platí ve Společenství). Stejně tak má EU právo požadovat, aby členské státy udržovaly průběžně soulad mezi vnitrostátní a komunitární politikou.

Plnění direktiv a směrnic Evropské unie závisí na vládách a veřejné správě členských zemí. Vzhledem k vzájemné provázanosti každá z těchto vlád je při plnění svých vnitrostátních působností závislá na kvalitě výkonu komunitárních politik svých partnerů. Proto je EU oprávněna požadovat od svých stávajících nebo budoucích členů, aby měli spolehlivý systém vládnutí. Ovšem odpovědnost za výkon národní veřejné správy mají národní vlády. Neexistuje jednotný, standardní model veřejné správy. Systémy a organizace jsou v jednotlivých zemích EU velmi různorodé. Je tedy na ČR, který model zvolí. Úkolem projektu je nabídnout ideje, které mohou přispět ke konstrukci takového modelu.

### ***Doporučení vypracovaná v rámci programu SIGMA***

Na zasedání programu SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries; společný program OECD a programu Phare) v Rotterdamu v květnu 1997 byl přijat dokument, který shrnuje zkušenosti ze spolupráce s řadou zemí kandidujících na členství v EU na úseku zdokonalování veřejné správy. Další důležité zasedání ke stejné problematice se konalo v Athénách v říjnu 1997 a jeho výsledky jsou shrnuty v dokumentu SIGMA PAPERS 23. Zkvalitnění institucionální a správní kapacity a výkonnosti na úroveň zemí EU bude nákladné, ale lze předpokládat, že vynaložené prostředky se budou rentovat díky lepšímu fungování systému veřejné správy.

V členských zemích EU existuje více systémů veřejné správy, založených ovšem na stejných stěžejních principech. Postupně se vytváří **evropský administrativní prostor**. Instituce členských států a EU pracují společně a jsou na sobě vzájemně závislé. Spolupráce a komunikace na úrovni správních struktur EU a členských států má vliv na hledání společných řešení a rozhodování. To vše předpokládá pružnou a vysoce efektivní veřejnou správu,

schopnou pracovat a komunikovat na evropské úrovni, což je velmi důležité pro negociační proces a postup k přijetí do EU.

Pokud jde o specifické potřeby zemí střední a východní Evropy a o možný přínos Evropy správní reformě v těchto zemích, dokument zdůrazňuje:

- právní stát vyžaduje, aby se zabránilo arbitrárnímu používání veřejné moci, která již neslouží určité politické straně nebo třídě,
- veřejná správa musí vyjadřovat kontinuitu a regulérnost státu a zároveň uskutečňovat politiku dané vlády,
- státní úředníci musí být chráněni před neoprávněnými vnějšími vlivy,
- je nutno zavést nestranné kontrolní procedury,
- musí se rozšířit komunikace a spolupráce s veřejností,
- moc má být decentralizována.

Za důležitou se považuje existence **zkušené a motivované státní služby**. Konstatuje se, že v některých zemích (včetně ČR) nemají státní zaměstnanci potřebnou jistotu, nejsou chráněni před politicky motivovanými rozhodnutími a mají nižší výdělky v porovnání se soukromým sektorem. Důsledkem je malý zájem mladé generace o práci ve veřejné správě, nízká motivace, vysoká fluktuace, tendence hledat vyšší výdělky jinde a podléhání korupci. V této souvislosti se dále doporučuje:

- vytvořit speciální intenzivní vzdělávací programy pro vyšší státní úředníky a politiky z klíčových úseků, zaměřené na potřeby reformy veřejné správy;
- rozvíjet a podporovat národní instituty a školy veřejné správy;
- posílit výzkumné, informační a poradenské organizace, zabývající se správní reformou a vytvářející její koncepční rámec.

Zkvalitnění institucionální a správní kapacity a výkonnosti na úroveň zemí EU bude nákladné, ale lze předpokládat, že vynaložené prostředky se budou rentovat díky lepšímu fungování systému veřejné správy.

Rotterdamský dokument obsahuje seznam **klíčových faktorů**, příznačných pro systém veřejné správy v členských zemích EU (viz příloha 4) a zdůrazňuje **podmínky**, které mohou podstatně ovlivnit probíhající reformní proces. Sem patří zejména:

- **Politická vůle a podpora:** proto je nejvýhodnějším řešením, aby orgán odpovědný za plánování a celkové provádění a koordinování reformy byl umístěn **co nejbliže k premiérovi a vládě**;
- **Strategický přístup:** reforma musí být široce založena a musí mít **celkovou strategii**; sebelépe zamýšlené dílčí reformy bez celkové strategie a bez dodržování společných principů a koordinace nemohou být náhradou celkové reformy;
- **Promyšlený postup:** je třeba postupovat promyšleně a uváženě. Zavádění inovací vyžaduje, aby již existoval náležitý administrativní systém. Upozorňuje se též na určité **problémy a rizika**. Takovým rizikem by bylo např. plošné zavádění tržních modernizačních kroků do veřejného sektoru v době, kdy nejsou vytvořeny předpoklady, jako jsou decentralizace, zákonný statut úředníků, zefektivnění kontrolních mechanismů ve veřejné správě apod.

Duch všech materiálů zpracovaných v rámci programu SIGMA je **jednoznačný**: bez zavedení skutečně efektivních správních systémů a procedur nemohou země střední a východní Evropy počítat s plnoprávným členstvím v Evropské unii. To bylo, jak známo, explicitně vyjádřeno i v Bílé knize Evropské unie.

## 1.3 Česká veřejná správa na přelomu tisíciletí

### 1.3.1 Dědictví totalitního režimu

Proces demokratické a protržní transformace společnosti, nastoupený v listopadu 1989, nezbytně vyžadoval zásadní transformaci veřejné správy, zahrnující též překonání dědictví totalitního režimu. Totalitní režim **etatizoval** veřejnou správu a podřídil ji **mocenskému monopolu KSČ**. Státní správa byla základním nástrojem uplatňování politické a ekonomické moci, jakož i vměšování do všech oblastí společenského života a omezování lidských práv.

Tzv. "demokratický centralismus" se vyznačoval direktivně administrativním způsobem řízení národního hospodářství i jednotlivých oborů a úseků státní správy. Zajišťoval vysoký stupeň centralizace a nepřipouštěl autonomní samosprávnou sféru. Územní i zájmová samospráva a s územní samosprávou spjaté komunální a regionální vlastnictví byly likvidovány. Účast občanů na správě se nemohla realizovat ve svobodných demokratických volbách a byla omezena na podružné otázky komunální politiky a místních aktivit, zejména na kritiku veřejných služeb a na místní svépomoc.

Totalitní režim degradoval postavení úřednictva. Zrušil zákonný statut státních zaměstnanců (s výjimkou zákonné úpravy statutu represivních složek státního aparátu, jimž zajišťoval privilegia), který byl právně nahrazen jednotnou úpravou pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce, fakticky však systémem stranické nomenklatury v obsazování míst na všech stupních správy.

Uplatňování (dodnes platného) správního řádu z r. 1967, tj. z období relativní liberalizace režimu, zvýšilo úroveň správního rozhodování. Až na mizivé výjimky byla však zrušena soudní kontrola státní správy a správní rozhodování zůstalo prakticky výlučnou záležitostí a často věcí libovůle exekutivy.

Nezávislý kontrolní orgán typu Nejvyššího kontrolního úřadu, resp. Nejvyššího účetního a kontrolního dvora, pro kontrolu hospodaření s majetkem státu a s rozpočtovými prostředky neexistoval.

I za totalitního režimu se však podařilo uchovat určitou míru správní kultury, legislativní tvorby, a specializovaných správních činností (stavební právo aj.) z období před totalitou, tato kultura však slábla s generačními výměnami a opakovanými politickými čistkami státního aparátu.

Skutečná analýza a zhodnocení vývoje veřejné správy od první republiky až po současnou dobu nebyly dosud provedeny. Nebylo pojmenováno zřetelně, s čím z minulosti je třeba se jednoznačně rozejít a co představuje využitelnou hodnotu a má být zachováno nebo přetvořeno. Důsledkem bylo určité znejistění ve vztahu k převzatým organizačním strukturám, procesům a pravidlům, zbytečné setrvávání u některých starých administrativních návyků a stereotypů a na druhé straně i nedomyšlené rušení některých potřebných institucí bez náhrady (typické zejména u kontrolních orgánů a funkcí).

### 1.3.2 Vývoj reformy po roce 1989

#### *Povaha reformy*

V České republice jde, obdobně jako v dalších evropských postkomunistických zemích, nikoliv o dílčí reformy správy ať územní či funkcionální, nikoliv o prostý proces její postupné modernizace dílčími a drobnými změnami, nýbrž o **naprosto zásadní kvalitativní transformaci** veřejné správy. O celý souhrn principiálních přeměn, nahrazujících etatizovanou správu totalitního státu a obnovujících západoevropský model veřejné správy, který v předválečném Československu existoval a normálně fungoval. Nejde však o prostou obnovu, která ani není vzhledem k více než čtyřicetiletému přeryvu a rozpadu ČSR možná, nýbrž o vytvoření **soudobé veřejné správy, ve všech základních parametrech kompatibilní** se správou demokraticky rozvinutých států s tržním hospodářstvím. Taková správa musí být plně otevřena inovacím. Musí se v ní plně projevit celosvětové vývojové tendence, jako je vývoj v oblasti informačních a komunikačních technologií a směřování k informační společnosti. Hybnou silou je konstantní požadavek služby veřejnosti, efektivity a hospodárnosti. Přitom je samozřejmé, že takto chápanou reformu veřejné správy nelze oddělit od reformy veřejného sektoru jako celku a od měnících se úkolů veřejné správy v ekonomické a sociální oblasti.

## *Etapy a cíle reformy*

Dosavadní práce na reformě české veřejné správy lze rozdělit do dvou základních etap:

- etapa spojená s existencí československé federace (1990-1992) a
- etapa samostatné ČR spojená s účinností nové Ústavy ČR a jejím uváděním (popř. neuváděním) do života na úseku veřejné správy (1993-1998).

Během první, tzv. "federální" etapy nebyla přijata žádná ucelená koncepce zásadní reformy veřejné správy na federální nebo republikové úrovni. Prioritou bylo institucionální zabezpečení nově zrozeného pluralitního politického a státního systému, obnovení dělby a vyvážení mocí, zajištění svobodných voleb a demokratické legitimizace státních orgánů a orgánů veřejné správy, zakotvení a uplatňování základních lidských a občanských práv a zajištění základních atributů právního státu. Rovnocennou a postupně v dalším vývoji výrazně převládající prioritou se stalo vytváření tržní ekonomiky, především deetatizací vlastnických vztahů cestou privatizace státního majetku.

Přestože zvolený přístup ke správní reformě nebyl strategický, v tomto prvním období již došlo k **zásadní politické transformaci veřejné správy** ve smyslu její demokratické přeměny a odstranění byrokratických špiček staré nomenklatury. Významné byly tyto změny:

- Zásadní změnou bylo zrušení národních výborů a obnovení samosprávných obcí v r. 1990. Nová organizace místní státní správy sledovala především zajištění dostupnosti správy a její hospodárnost. Výkon veřejné správy byl svěřen jednak obcím, jednak státním úřadům. Ulohu územních orgánů státní správy s všeobecnou působností převzaly okresní úřady. Další vývoj orgánů územní správy byl poznamenán zejména tím, že po zřízení samostatné ČR nebyla vytvořena potřebná koncepce rozvoje státní správy a samosprávy. Živelný proces velkého nárůstu zejména malých obcí, vznik dekoncentrovaných správních úřadů a detašovaných útvarů ministerstev bez jasného věcného, územního a organizačního vymezení a především oddalování regionální fáze decentralizace pak vedlo k nízké efektivnosti správního systému.
- V soustavě ústředních orgánů státní správy byly provedeny institucionální a funkcionální změny, v důsledku kterých zanikly správní orgány spojené s direktivně administrativním řízením národního hospodářství. Ve struktuře centrální správy se začaly uplatňovat nové funkce správy, spojené s privatizací a s vytvářením podmínek pro fungování tržního hospodářství.
- Státní správa byla zapojena do privatizace majetku státu a do restitučních úkolů a byla též pověřena dozorem nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže.
- K dalekosáhlým změnám v hospodářské sféře správy v důsledku nového daňového systému došlo ve sféře finanční správy, jejíž kompetence a odpovědnost za hospodaření s veřejnými finančními prostředky se podstatně rozšířila a zvýšila. Zcela novým úkolem státní správy, jehož uplatňování se zatím nedostatečně projevuje v dynamice hospodářského rozvoje, je podpora rozvoje podnikání, zejména malého a středního podnikání.



- Hlavní změnou v profilu státní správy byl ústup státu z přímého řízení ekonomiky, opuštění centrálního plánování a řízení ekonomiky, zcela neslučitelných s tržním hospodářstvím. Při transformaci ekonomiky byly však podceněny právní a správní mechanismy, zajišťující transparentnost a veřejnou kontrolu privatizačního procesu a ochranu rodící se tržní ekonomiky před hospodářskou kriminalitou.

Další krok, spočívající ve **zřetelném vymezení úlohy státu a veřejné správy ve vztahu k veřejnému sektoru a veřejným službám v podmínkách tržního hospodářství**, však nebyl dosud učiněn. Veřejný sektor trpí nehospodárností a celkově malou efektivností. Nejasnosti jsou ve financování veřejných služeb. Vládním prohlášením slibované oddělení sociálních fondů, které by zprůhlednilo financování zdravotních a sociálních služeb a zvýšilo účinnost jejich kontroly, nebylo realizováno.

Řešení problémů veřejného sektoru a veřejných služeb nemůže být všeobecné a okamžité. Mělo by však být předmětem vyjasňování mezi zúčastněnými orgány a širokého dialogu představitelů státu a občanské veřejnosti v období vytváření **nového systému dělby kompetencí a odpovědnosti mezi státní správou a územní samosprávou**. Dosavadní výsledky postupu správní reformy však nesvědčí o tom, že by se pokročilo v řešení této otázky alespoň na ministerské a meziministerské úrovni. Koncepční postup v této věci zásadní důležitosti by neměl vycházet z úvahy o tom, co ministerstvo hodlá "obětovat" ze svých kompetencí, ale z rozboru, který v **souladu se zásadou subsidiarity** vymezí odpovědnost za výkon veřejných služeb od obce jakožto základního územního článku, přes krajskou úroveň veřejné správy až po ústřední státní správu.

**Cíle a postup reformy** veřejné správy jsou charakterizovány v programových prohlášeních vlády ČR z let 1992, 1996 a 1998 (leden). Bohužel v nich (zejména v prohlášeních z let 1992 a 1996) chybí koncepční a komplexní přístup k řešení této otázky, ačkoliv základní cíle demokratické transformace veřejné správy stanoví sama Ústava ČR (přes svou stručnost), a to celým svým pojetím a obsahem.

Nejzávažnějším nedostatkem minulých vládních programů koaličních vlád (1992 a 1996) není však neúplnost jejich koncepce, nýbrž to, že programované a slibované cíle zůstaly na papíře. To platí např. o "zvýšení samosprávného postavení jednotlivých oblastí", o přesunu funkcí státní správy "na skutečně koncepční makroregulaci, která je pravou funkcí moderního státu", či o urychlené přípravě "návrhu zákona o právním postavení pracovníků státní správy, v němž budou zakotveny jak nároky na tyto pracovníky a jejich povinnosti, tak určitá kompenzační opatření zabezpečující stabilitu a nezávislost jejich postavení".

### 1.3.3 Vývoj české veřejné správy z hlediska Evropské unie

Na vážné zaostávání reformy veřejné správy za potřebami společenské a ekonomické transformace ČR i v mezinárodním srovnání poukazuje závěrečná zpráva expertní studie, hodnotící stav veřejné správy v zemích střední a východní Evropy a formulující doporučení

pro strategii na podporu těchto reforem. (Studie byla objednána Evropskou komisí a publikována EIPA, srpen 1997). Česká republika byla hodnocena takto:

*“Reforma veřejné správy v České republice silně zaostává za přístupem sledovaným ve většině sousedních zemích. Je zde vážný nedostatek kvalifikovaných odborníků, institucionální stability i kapacit pro realizaci reforem. Důraz kladený na vypracování představní strategie by měl být využit na zahájení vážného pokusu o reformu. Ta by měla zahrnovat nejen další aktivity ve vzdělávání (v současné době probíhající prostřednictvím NVF), ale také opatření, která budou funkčně vázat právní aproximaci, reformu veřejné správy a integraci do EU. Smysluplné by dále bylo pomoci ustavit pracoviště pro reformu veřejné správy, které by umožnilo lepší informovanost a transparentnost týkající se různých reformních pokusů. Tímto způsobem by mohla být rozšiřována velmi úzká vrstva kvalifikovaných a znalých lidí a také několik programů, které vytvářejí “ostrůvky” ve stále anti-administrativním a anti-veřejném prostředí.”*

Podobně “Agenda 2000” hodnotí stupeň připravenosti České republiky na vstup do Evropské unie:

*“Od roku 1990 dávaly vlády Československa a později České republiky nízkou prioritu nezbytným reformám a modernizaci státní správy. Neexistují žádné náznaky, že by se tento postoj měl změnit. ... Nedostatek významnějšího nebo promyšleného plánu na modernizaci státní správy představuje jediný závažný důvod ke znepokojení v této oblasti. Přijatá opatření jsou naprosto nedostatečná s ohledem na významné problémy, které si žádají řešení. ... bude třeba zahájit a udržet v chodu rozsáhlý reformní proces, má-li Česká republika zavést státní správu takové celkové kvality, úrovně znalostí, motivace a pružnosti, jaká bude nezbytná pro cestu země k dalšími hospodářskému a sociálnímu rozvoji a členství v Evropské unii.”*

Konečně stanovisko Evropské unie z 15. 7. 1997, zdůrazňující hledisko připravenosti aplikovat *acquis*, zařazuje Českou republiku mezi země, které k tomuto cíli potřebují vynaložit významné a vytrvalé reformní úsilí.

#### **1.3.4 Dosavadní postup reformy - hlavní klady a nedostatky**

V rámci aktivit Úřadu pro legislativu a veřejnou správu (1992-1996) a Ministerstva vnitra byla v uplynulém období vypracována řada analytických a odborných podkladů pro řešení některých koncepčních otázek reformy, zejména územní správy a samosprávy, legislativního řešení státní služby (návrh MPSV), i racionálního uspořádání organizace a kompetencí ústřední státní správy. V důsledku podcenění významu veřejné správy pro celý postup společenské transformace k demokracii a tržní ekonomice nedošlo však k jejich řádnému projednání ve vládě ani v Parlamentě, kde se za téměř pět let nedošlo k dohodě o ústavním zákonu o vyšších územních samosprávných celcích. Přijetí tohoto zákona v roce 1997 (s tím, že k uskutečnění dojde až v roce 2000), nebylo výsledkem vládní aktivity, ale srozumění

rozhodné parlamentní většiny, že závažné kroky k reálné decentralizaci veřejné správy již nelze dále odkládat.

Proreformní politici i domácí a zahraniční odborníci, hodnotí jako **příčinu zaostávání** reformy veřejné správy v ČR **nedostatek politické vůle**. Méně pozornosti se však věnovalo kritickému rozboru **kvality a skutečné použitelnosti** předkládaných návrhů. To souviselo do jisté míry s nedostatečnou informovaností odborné i širší veřejnosti o těchto návrzích. Řada z nich nebyla zveřejněna; po zrušení ÚLVS se dají těžko dohledat, a tak nezbývá než vycházet z publikovaných názorů aktérů reformy. Některé návrhy byly detailně legislativně propracovány, aniž byly dořešeny a někdy i jasně nastoleny základní koncepční otázky. To se týká např. přístupů k přesunům kompetencí bez ujasnění postavení samosprávy, předchozího vyřešení financování a majetku samosprávy a bez zřetele k vymezení veřejných služeb a koncepce jejich zajišťování. Některé výhrady byly vzneseny ke koncepci návrhu zákona o státní službě. (Podrobněji např. sborník Stav, problémy a výhledy reformy veřejné správy v ČR, ÚLVS 1996).

V současné době lze říci, že se přístup českých politických kruhů k podstatným a nikoliv pouze okrajovým nebo kosmetickým reformám veřejné správy s postupem doby, i pod tlakem kritiky ze strany veřejnosti a zahraničních subjektů, stává poučenější a plodnější. O určitém obratu k lepšímu svědčí např. příprava legislativy směřující ke zřízení regionální samosprávy, další územní decentralizaci, změnám ve veřejných financích, právnímu statutu státní služby a vládní opatření k institucionálnímu zakotvení reformy.

Důležitým zdrojem zkušeností a myšlenek je také hodnocení reformy **samotnými pracovníky veřejné správy**. Za signifikantní výsledky reformních a modernizačních snah považují např. vybavení úřadů výpočetní technikou, lepší přístup k informacím, zlepšení pracovních podmínek a organizace práce, zjednodušení administrativních výkonů, větší pružnost rozhodování a zvýšení výkonnosti. Naproti tomu jsou značně kritičtí, pokud jde o nedostatečnou řídicí a koordinační funkci ze strany nadřízených, snahy politických stran o budování pozic uvnitř státní správy, nedostatek komunikací v rámci jednotlivých úřadů i mezi úřady, přežívající resortismus a nedokonalou legislativu, která veřejné správě práci značně ztěžuje.

Bylo by jednostranné posuzovat polistopadový vývoj veřejné správy pouze prizmatem jejích problémů a deficitů. Nepochybně v uplynulém období bylo v budování demokratické veřejné správy dosaženo celé řady pozitivních hodnot. Jsou jimi zejména:

- Obnovení demokratické legitimacy a demokratické kontroly veřejné správy prostřednictvím volených zastupitelských orgánů a svobodným uplatňováním veřejného mínění.
- Obnova územní samosprávy, omezená však jen na základní stupeň v obcích.
- Obnova zájmové samosprávy, přičemž nebyly překonány tendence jejího omezení státní správou.
- Organizační a do jisté míry i kompetenční přizpůsobení státní správy budování tržního hospodářství.
- Obnova soudní kontroly veřejné správy, avšak bez institucionalizace správních soudů.

- Odstranění staré nomenklatury z vedoucích míst ve státní správě.
- Zřízení nezávislé kontrolní instituce, ale zatím s bezzubými ingerencemi.
- Příprava na vstup ČR do EU zahájila proces harmonizace českého právního řádu s *acquis communautaire*. Transformace práva pokračuje podle programu, avšak zaostává schopnost správních institucí uplatňovat evropskou legislativu a aktivně se podílet na politice EU v předvstupním procesu, jakož i vytvořit včas kapacity nezbytné pro plné a aktivní členství. Jde o využití a uplatnění poznatků z rozborů a doporučení, vzešlých z aktivit EU, OECD, Rady Evropy a jiných.

Nedostatky a mezery dosavadního vývoje veřejné správy lze stručně shrnout takto:

- Přežívání správního centralismu živené dlouhodobou absencí regionálního stupně územní správy a samosprávy zůstává slabým místem ve vývoji české veřejné správy.
- Málo se udělalo pro zvýšení efektivnosti systému, který je ne hospodárný. Financování veřejné správy čeká na své řešení.
- Nutnost zajistit výkon resortní státní správy v územních obvodech vedl ústřední správní úřady k živelnému zřizování jejich dekoncentrovaných orgánů, popř. detašovaných pracovišť. Těchto útvarů je v současnosti kolem 40. Ve středním stupni řízení se tak vytvořila velmi ne hospodárná, nekoordinovaná a neefektivní správní struktura.
- Neexistence krajského stupně veřejné správy též výrazně oslabuje možnosti koncipovat a uskutečňovat regionální politiku v souladu s principy regionální politiky uplatňované v EU.
- Reakcí na administrativní způsob integrace obcí za totality byla živelná fragmentalizace obcí po roce 1990. Počet obcí se zvýšil o 52 % proti r. 1990, přičemž převahu mají obce velmi malé (80 % obcí má počet obyvatel do 1000, 32 % však méně než 500 a 28 % obcí má méně než 200 obyvatel). Malé a nejmenší obce nejsou s to reálně plnit ani své samosprávné funkce a kompetence, natož kompetence v oblasti přenesené státní správy.
- Nízká míra efektivnosti veřejné správy je podle odborných analýz způsobena i tím, že nebyly dostatečně koordinovány informační systémy státní správy. Plánovaná zlepšení v této oblasti povedou ke zpružnění a urychlení výkonu státní správy a zároveň usnadní pozici občana ve vztahu ke správě. (Viz Základní teze rozvoje informačních systémů veřejné správy, přijaté vládou ČR 1.7.1998, usnesení vlády č. 467/98).
- Veřejná správa ČR dosud nedosahuje parametrů evropské správy v důsledku mezer v kontrolním systému, a to jak z hlediska institucionálního, tak i kontrolních kompetencí a pravomocí.
- Byla zanedbána cílevědomá personální politika a statut úřednictva zůstal v zásadě nedotčen. Personální řízení, motivující úředníky k vyšší úrovni a efektivitě jejich odborné práce, je sotva v začátcích.
- Dosavadní návrhy a přijaté postupy reformy veřejné správy nasvědčují tomu, že k reformě veřejné správy se zatím přistupovalo spíše jen z organizačně-právních hledisek a méně z hlediska efektivnosti správy, její modernizace a snižování nákladů.

Dočasná vláda zřízená k překlenutí období do červnových mimořádných voleb v r. 1998 přijala v březnu 1998 usnesení k dalšímu postupu vlády v reformě veřejné správy. Po pětileté

existenci samostatné svrchované ČR jde o první komplexnější přístup vlády k reformě veřejné správy, byť zatím pouze rámcový, s realizačním horizontem v roce 2000. Tento vládní dokument již předpokládá stanovení dlouhodobé strategie přestavby veřejné správy, zahrnující:

- reformu územní samosprávy, obecné i regionální,
- reformu státní správy, ústřední i územní,
- regulatorní reformu,
- právní úpravu státní služby a integrované studium veřejné správy,
- dotvoření systému správního soudnictví v souladu s evropskými požadavky.

V závěru kapitoly je třeba znovu zdůraznit, že reforma veřejné správy musí být pojata koncepčně a komplexně jako dlouhodobý strategický úkol, který je rozhodujícími politickými silami akceptován a aktivně podporován jako společenská priorita. Musí se jasně stanovit cíle, v základních rysech řešit všechny zásadní vzájemně svázané otázky a stanovit časová posloupnost uvádění reformy do života. Koncepce a způsob provádění reformy musí mít podporu většiny politických sil. Úspěch reformy dále vyžaduje praktickou politickou podporu, včetně finanční, a podporu veřejnosti. Příprava a zejména provádění reformy proto nemůže být jen dílem úzkého okruhu úředníků a odborníků. Je potřebné vést ji jako otevřený proces, za účasti odborné i širší veřejnosti a podnikatelského sektoru. Velmi důležitá je informovanost a angažovanost přímých aktérů reformy. Pro reformu je třeba získat pracovníky veřejné správy, bez jejichž přispění se reforma realizovat nedá. Restrukturalizace vyžadující přesuny nebo redukci počtu správních zaměstnanců musí být spojena s programy rekvalifikace a zárukami ze strany zaměstnavatele.

## **Kap. 2 ÚLOHA A FUNKCE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR**

### **2.1 Vymezení úlohy a funkcí veřejné správy**

#### **2.1.1 Služba občanům a veřejnosti**

Vymezení úlohy veřejné správy, státní správy a samosprávy v nových politických a ekonomických poměrech nebyla dosud v ČR věnována dostatečná pozornost. To souvisí s celkovou nejasností úlohy veřejného a soukromého sektoru a odpovědnosti státu za vytváření podmínek pro jejich rozvoj. Reformní dokumenty zatím poukazují na tyto problémy jen v obecné poloze. Málo se chápe, že jde o zásadní koncepční změnu s praktickými důsledky pro vymezení funkcí a konkrétních úkolů veřejné správy, podoby jejích institucí, prostředků její činnosti a jejích vztahů s občany a veřejností. Věc má svou politickou, ekonomickou a další dimenze a je samozřejmě determinována ústavou a právním řádem.

Pro přechod od systému, v kterém byla státní správa pojímána především jako mocenský nástroj strany a státu, k cílenému a důslednému uskutečňování soudobého konceptu demokratické veřejné správy, zatím nebylo u nás učiněno dost ani v teoretické, ani v praktické rovině.

Veřejná správa je v moderních demokraciích chápána především jako služba občanům a veřejnosti.

Od této základní úlohy veřejné správy se odvíjejí její principy (jako transparentnost, publicita, povinnost skládat účty, veřejná kontrola správy), formy a metody činnosti, požadavky na odborný a nestranný výkon aj.

Těžiště veřejné správy leží v zajišťování veřejných služeb. Do této kategorie se vedle tradičních služeb (komunálních, zdravotnických, školských, dopravních apod.) dnes běžně ve vyspělém světě zařazují i některé "klasické" správní činnosti, jako je vydávání licencí, povolení, dokladů, osvědčení, poskytování informací atp. Řada těchto činností se také přestala považovat za výhradní doménu státu. Mnohé úkoly operativní povahy, odborné rozhodování, výkon dozoru, zkušebnictví apod. lze i podle našich nových zkušeností decentralizovat a přenést na samosprávné nebo soukromé subjekty.

Posuny v této oblasti však mají své meze. Ekonomické hledisko nemůže být jediným vodítkem (a navíc v zahraničí již bylo v řadě případů prokázáno, že očekávané úspory se po vyčlenění veřejných úkolů z působnosti správních úřadů neprojeví, zatímco hodnoty a principy, na nichž spočívá poskytování veřejných služeb, byly narušeny). Ostatně i u nás došlo k nedomyšlenému rušení např. kontrolních orgánů, které teď bude nutno opět zavést (jako na úseku ochrany spotřebitele, též vzhledem ke kritériím EU).

Je třeba rovněž jasně říci, že důraz na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti na druhé straně neznamená popření mocenské, autoritativní složky veřejné správy. Sem patří úkoly na úseku bezpečnosti a vnitřního pořádku, regulace a vymáhání plnění právních povinností, uplatňování prostředků správního dozoru, ukládání a vymáhání sankcí v mezích správní pravomoci atp..

Věcný obsah a rozsah veřejných úkolů a veřejných služeb závisí na tom, jak se v dané době pohlíží na význam společenských automatismů a na to, v jaké míře má do nich stát zasahovat, jak se vnímá vyváženost mezi svobodou jednotlivce a jeho odpovědností za sebe samého na straně jedné a solidární péčí lidské pospolitosti o jednotlivce a odpovědnosti za něj na straně druhé. Jde o ochranu a realizaci zájmů a hodnot uznávaných rozhodující většinou občanů.

K základní charakteristice veřejné správy patří poznatky o heterogenních a namnoze protikladných cílech, které je povinna hájit. V současné době zásadních společenských změn a nových nároků, které je třeba zabezpečovat navzdory omezeným finančním a lidským zdrojům, je veřejná politika o to více vystavena tlaku činit odpovědný výběr prioritních cílů a redefinovat v souladu s nimi úkoly a funkce veřejné správy. Na procesu vymezování těchto úkolů a cílů se podílí trvalý odborný a politický dialog, ústící do nových ekonomických, právních a j. řešení.

### **2.1.2 Orientace na zajišťování veřejných zájmů jako východisko**

Vycházíme z předpokladu, že funkce a úkoly veřejné správy je možno a třeba odvodit z identifikovaných a uznaných veřejných zájmů, neboť jejich zajišťování je důvodem samotné její existence. To, jakým způsobem se obecné či veřejné zájmy akceptují a nakonec i uspokojují, je průsečíkem historických tradic, konkrétní vývojové fáze dané společnosti, aktuální institucionální podoby veřejné správy, ale i prosazujících se politických důrazů.

Orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku. Zde se veřejná správa stýká s veřejnou politikou, jejímž cílem je zjišťovat, vyjadřovat a uznávat veřejné zájmy a volit adekvátní prostředky jejich realizace. Proces identifikace, uznávání a uspokojování veřejných zájmů je ovšem vždy ovlivněn politicky a ideologicky podbarvenými interpretacemi. V České republice došlo po listopadu 1989 k zanedbání reformy veřejné správy mimo jiné také proto, poněvadž politika zpochybňovala samotnou existenci, rozsah a význam veřejných zájmů a - v pochopitelné reakci na totalitarismus komunistického státu - se orientovala na vytváření maximálního prostoru pro uspokojování individuálních zájmů.

Identifikované a uznané veřejné zájmy se mohou stát dobrým východiskem rozlišení diferencovaných funkcí veřejné správy. Po roce 1989 došlo v tomto směru k výrazným

změnám zvláště v souvislosti s ekonomickou reformou, politickou demokratizací a s ochranou základních lidských práv a svobod. Za jeden z nejvýznamnějších uznaných veřejných zájmů současnosti a budoucnosti lze považovat i zajištění vstupu České republiky do Evropské Unie a podmínek pro to, aby se mohla následně úspěšně profilovat jako člen EU.

### 2.1.3 Funkce veřejné správy

Veřejná správa a celý veřejný sektor prochází radikální změnou své úlohy **ve vztahu k ekonomice**. Odstranění neúčinných a byrokraticky zatěžujících metod direktivního zasahování do hospodářské sféry z totalitní éry přitom neznamená likvidaci ekonomicko-regulativní funkce státu a odpovídajících úkolů veřejné správy.

Zásadní změny vyplývají z měnících se vnitřních a vnějších podmínek vývoje a fungování hospodářství, především z potřeb završení tržní transformace ekonomiky a z mezinárodního procesu globalizace hospodářských vztahů. Důsledkem je, jak také zdůrazňují závěry mezinárodních institucí (viz kap. 1), potřeba zvýšit **potenciál a výkonnost státu a veřejné správy** k realizaci těchto úkolů:

- podpora racionálního vývoje hospodářských proporcí cestou makro-regulace,
- řízení procesu privatizace státních podniků a veřejných služeb, zajišťování svobodné soutěže a transparentnosti při jejím uskutečňování,
- zajištění efektivního výkonu vlastnických práv státu a dalších veřejnoprávních subjektů,
- podpory soukromého sektoru, zejména malého a středního podnikání, rozvíjení efektivních kooperačních vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem,
- koncipování a uskutečňování účinných sektorových politik, zejména zajišťování vnitřní a vnější bezpečnosti, regionální politiky, dopravní politiky, informační a komunikační politiky, politiky životního prostředí, vzdělávací politiky, sociální politiky, politiky zaměstnanosti a zdravotní politiky.

Dobře fungující veřejná správa a veřejný sektor zajišťuje **podmínky pro prosperitu soukromého podnikání** vytvářením optimální a racionální infrastruktury cestou modernizace komunikačních sítí, systémů informačních služeb pro občany a podnikatelské subjekty, poskytováním odborné pomoci územním samosprávám, podporou investic ve veřejném zájmu a pod.

To vyžaduje zvyšovat kvalitu i kapacitu veřejné správy ve sféře regulování a kontroly dodržování **podmínek a pravidel tržního prostředí**, zejména podmínek svobodné soutěže a eliminace monopolů, zajištění jakosti, technické úrovně a zdravotní nezávadnosti výrobků a ochrany spotřebitelů. Důležitá úloha veřejné správy spočívá v omezování "šedé" ekonomiky, zajišťování řádného odvodu daní, v postihu a prevenci hospodářské kriminality.

V souvislosti s výkonem těchto a dalších úkolů veřejná správa **disponuje s veřejnými finančními prostředky** (které ve formě daní, poplatků a jiných veřejnoprávních plnění



podle zákona od poplatníků vybírá a současně je v jejich obecném zájmu používá) a s movitým i s nemovitým **majetkem státu**, který má koneckonců také sloužit všem občanům. Na sféru finanční pamatuje Ústava alespoň ustanoveními o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu a o kontrole vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem; úprava "podrobností" – které ovšem mohou mít dalekosáhlý význam – je mlčky ponechána obyčejným zákonům. Naproti tomu hospodaření se státním majetkem neupravuje, i když kontrolu v tomto směru svěřuje Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Stále ještě platí obecná právní úprava hospodaření s národním majetkem z doby před rokem 1990, která je reziduem minulého režimu a dispozici s majetkem státu proto prakticky ponechává v rukou moci výkonné. Nejen že nebyl přijat zákon podle čl. 11 odst. 2 Listiny, jímž má být stanoveno, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určitých právnických osob, ale dosud nebyla přijata ani nová zákonná úprava nakládání s majetkem státu, která by mj. uspořádala vztahy mezi zákonodárnou mocí a mocí výkonnou v tom směru, aby závažnější dispozice s majetkem státu byla v souladu se zákonným rámcem.

Moderní, racionálně a efektivně fungující veřejná správa je tak nezbytnou a nezastupitelnou podmínkou ekonomického růstu.

Další z významných funkcí veřejné správy je **zajišťování a posilování demokratických institucí a mechanismů**. Je možné zde hovořit o dvou hlavních směrech rozvíjení politické demokracie - směrem k upevňování institucí a mechanismů reprezentativní demokracie a dále směrem k rozvíjení institucí a mechanismů participativní demokracie, to je přímé účasti občanů a jejich organizací na řízení a správě státu.

Prevence možnosti návratu k totalitárnímu režimu je vázána na **důslednou ochranu základních lidských práv a svobod** - viz Listina základních lidských práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR. Stát v tomto případě vytváří vlastní mechanismy a instituce ochrany těchto práv; ta jsou ovšem na základě mezinárodních úmluv chráněna i před zneužitím moci samotného státu a jeho orgánů vůči svým vlastním občanům.

**Sociální funkce státu** a veřejné správy vyplývá především ze závazků státu vůči občanům, které odpovídají jejich hospodářským, sociálním a kulturním právům podle Listiny, Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech aj. (k Sociální chartě Rady Evropy Česká republika zatím nepřistoupila). Úloha státu (veřejné moci) v těchto věcech, kde má stát i povinnost pozitivně plnit nebo takové plnění zajistit, je předmětem stálých diskusí zvláště vzhledem k otázce, nakolik se tu má uplatňovat princip osobní odpovědnosti každého jednotlivce a nakolik princip lidské solidarity.

**Správní procesy** - strategické rozhodování, tvorba koncepcí a programů, regulační činnosti, quasi-soudní rozhodování, operativní řízení, koordinace, kontrolní procesy apod. tvoří průřezové funkce, které se v určité míře vyskytují v činnosti všech správních úřadů nebo se soustřeďují na určitých stupních či u speciálně na tyto úkoly zaměřených orgánů. (Problémům správních procesů, důsledkům podcenění řízení veřejné správy,

nedostatkům v oblasti rozhodovací, koordinační a dalších funkcí je věnována kapitola 4 této analýzy.)

Hodnocení veřejné správy závisí na tom, jak plní své úkoly a funkce, jak přispívá k zabezpečení společenských úkolů a cílů. Důležité jsou výsledky její činnosti (resp. nečinnosti). Teprve na druhém místě stojí otázka, jak její vnitřní uspořádání vyhovuje plnění jejích úkolů, tedy jak podporuje její vnější efektivnost.

V ČR se hodnocení plnění úkolů a funkcí veřejné správy a její společenské efektivnosti věnuje malá pozornost. Systém kontrol není ucelený, hodnocení veřejné správy a jejích jednotlivých složek je spíše nahodilé, často teprve v souvislosti s veřejnou kritikou. I v těchto případech se vyvozuje ve srovnání se západními demokraciemi minimální politická odpovědnost. Pro vyvozování osobní odpovědnosti příslušných úředníků pak chybí základní předpoklady: jasné vymezení úkolů a odpovědnosti, systém hodnocení, právní úprava disciplinární odpovědnosti. Stejně tak chybí systém pozitivní motivace k dosahování stanovených úkolů a cílů.

## **2.2 Veřejná správa a veřejnost**

### **2.2.1 Zkušenosti a postoje veřejnosti a podnikatelských kruhů**

V obecném vědomí přetrvává z autoritářského režimu pojem správy jako mocenského nástroje, což udržuje negativní vztah obyvatelstva k veřejné správě a na druhé straně zkreslené představy a stereotypy v chování a jednání řady politiků a úředníků. Nyní jde zejména o uplatnění práva občanů na participaci, včetně vyjádření v referendu a jinými zákonem předvídanými formami, práva na informace (s nímž se tak obtížně vyrovnávají někteří politici v probíhajícím legislativním schvalování zákona o informacích) a na demokratickou kontrolu.

V rámci projektu byly zjištěny následující postoje veřejnosti a podnikatelů k fungování veřejné správy:

- Vztah české veřejnosti k veřejným institucím se vyznačuje určitou krizí důvěry. Sociální distance mezi občany a správou je stále značná, v některých případech kritická. Občané nejsou dosud dostatečně informováni ani o důvodech připravované reformy územní správy, takže ji zatím nepřijali za svou.
- Podle průzkumů více než polovina občanů není připravena se přímo osobně angažovat v řešení veřejných záležitostí. Důvodem jsou kromě zděděných stereotypů chování (lidé se za komunismu odnaučili “do toho mluvit”) i stresy z transformace, málo rozvinutý dialog polistopadových vlád s občanskou společností .
- Většina dotázaných představitelů obcí (74 %) považuje malý zájem občanů o dění v obci za jeden z největších problémů své práce (hned po nedostatku financí - 84 % dotázaných funkcionářů). Určitý příslib do budoucna představuje v anketách vyjádřený latentní zájem

o místní samosprávu a překvapivě i státní správu, pokud bude zajištěno lepší institucionální zprostředkování takové účasti.

- Státní správa v kontaktu s občanem až příliš často neobstojí, ať už jde o míru její profesionality a nestrannosti nebo o přístup k občanům. Podle průzkumů nedůvěra občanů vůči vládě a ministerstvům většinou převažuje, v některých případech je nepoměr enormní.

Podle šetření IVVM v březnu 1998 48% dotázaných uvedlo, že se setkalo s **nespravedlivým rozhodnutím** ze strany úřadů. Negativní zkušenosti vyslovují spíše lidé v produktivním věku, s vyšším vzděláním, podnikatelé. Většina si nedává velké naděje na úspěch v jednání s úřady při prosazování vlastních oprávněných požadavků a práv.

Důležitým úkolem veřejné správy je podporovat podnikání, zejména malé a střední podnikání. Pro analýzu zpracovaná zpráva Hospodářské komory identifikuje obtíže, které jsou na překážku tomuto podnikání ve sféře legislativní, daňové a finanční. Od státu a veřejné správy očekávají podnikatelé konkrétní podporu v oblasti vzdělání (např. v učňovském školství), výzkumu a vědy. Požaduje se aktualizovat živnostenský zákon, urychlit zápisy do obchodních rejstříků, zajistit koordinaci kontrolních orgánů a vyloučit duplicity kontroly. Podstatné zlepšení se navrhuje v oblasti podpory investic a v oblasti informací. Podle průzkumu malé a střední podniky hodnotí jako největší překážku průtahy registrace u rejstříkového soudu, na druhém místě získání živnostenského listu. Průměrná doba potřebná na kompletní založení firmy se blíží 4 měsícům, někdy trvá až 2 roky. Zdůrazňuje se netransparentnost a časté změny předpisů, kriminalita a korupce.

### 2.2.2 Problém byrokracie

V soudobém demokratickém státě je úřednický aparát nezbytný, musí to však být “nebyrokratická byrokracie”, která poskytuje “veřejnou službu”: protože stát má na tento druh služby monopol a nepůsobí tu konkurence, musí se sám soustavně a cílevědomě starat, aby tendence úřednictva k byrokratickému chování přinejmenším výrazně omezoval, zvláště když správa už není pouhou právní realizací zákonů a stále se zvětšuje potřeba, aby jednala tvůrčím způsobem a iniciativně, aby byla vůči veřejnosti kontaktní a “lidská”.

Je třeba vidět, že za posledních 20-25 let se vztah veřejné správy a občanů ve většině demokratických zemí výrazně změnil. Občan, kterému byl původně především nařizováno a zakazováno, se stává partnerem, uživatelem, klientem. Administrativa se vzdává privilegovaného postavení, veřejné správy vystupují stále více jako poskytovatelé služeb, orgány správy hledají cesty k lepší a otevřenější spolupráci s občany. K takovým dalekosáhlým posunům u nás dosud nemohlo dojít, přesto však byly v průběhu devadesátých let provedeny různé kroky, které přispěly k odstranění některých překážek mezi veřejnou správou a veřejností:

- obnovením obecní samosprávy a lepší organizací místní státní správy se podařilo přiblížit správu občanům na místní úrovni
- byla odstraněna řada omezujících předpisů předešlého režimu (výjezdní doložky) apod.

- v roce 1995 vláda přijala usnesení č. 255/95, o katalogu opatření ke zjednodušení a zlepšení výkonu státní správy ve vztahu k občanům.
- různými formami se zlepšuje informování občanů.

Provedené analýzy upozorňují však na množství problémů a obsahují některé náměty k jejich řešení. Zejména:

- Správa je pro veřejnost “neprůhledná” (černá skříňka), jestliže informační bariéry brání, aby se s její činností i s informacemi, které má správa k dispozici, mohl každý bez překážek seznámit. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou sice státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, obecný prováděcí zákon, který by upravil plnění této povinnosti, však dosud vydán nebyl. Zatím nebylo dostatečně provedeno ani ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Dosud se uplatňuje princip “diskrétnosti” správy (prohloubený v období minulého režimu) místo demokratického principu “publicity” správy.
- Pro občany je často obtížná orientace nejenom v právním řádu, ale i v organizaci správních úřadů a přes mnohá zlepšení provedená v posledních letech, i uvnitř jednotlivých úřadů.
- Leckdy svůj význam má i prostorová vzdálenost mezi občanem a správním úřadem, zejména když se veřejná místní doprava omezuje.
- Pro vztah mezi správou a veřejností je důležité, aby správa nejednala arbitrárně, zejména jde-li o rozhodování ve správním řízení. Občan nesmí mít pocit, že je pouhým “předmětem” řízení, že může sice o něco požádat, potom však jen čekat a mlčet. Musí mít naopak reálné právo “být slyšen”, možnost vyjádřit svůj názor a postoj.
- Pocit bezmocnosti občana je mnohdy spojen s neodůvodněnou nečinností správy, proti níž zatím český právní řád poskytuje jen málo ochrany, ačkoliv rejstřík myslitelných prostředků je poměrně široký .
- Nedůvěru ke správě vzbuzuje i nedůsledné stíhání veřejnoprávních deliktů (správních deliktů i trestných činů, které má odhalovat a vyšetřovat Policie ČR). Vědomí, že správa stíhá každý delikt podle principu nestrannosti, by mělo nepochybně pozitivní vliv nejenom na celkový stav právního vědomí občanů, ale i na hodnocení veřejné správy (předpokládá se, že trestání má i preventivní účinky a v tomto smyslu by mělo vést ke zvyšování stavu právní bezpečnosti, k dodržování obecně závazných pravidel chování – také v tomto smyslu má správa poskytovat “veřejnou službu”).
- Ochrana před zásahy veřejné správy musí být účinná a rychlá, jinak se veřejnost cítí být ve vztahu ke správě bezmocná. Ochrana subjektivních práv ve správním řízení je sice poměrně dobrá, přece jen však neodpovídá nynějším nárokům ; teprve ve správním soudnictví se účastník správního řízení stává procesně rovnocenným partnerem správy, dnešní úprava správního soudnictví má však také své nedostatky právní i faktické (průtahy v řízení, k němuž často nedochází “v rozumné době”), jeho působnost není dostatečně široká (chybí např. možnost domáhat se ochrany před nečinností správy a před právními předpisy, které správa vydává). Ústavní soud zatím do těchto věcí správy v tomto smyslu zasáhl jen výjimečně.

- Petiční právo jako jedna z forem práva na svobodu projevu naráží někdy na bariéru neochoty úřadů obsahem petice se skutečně zabývat (nepodání odpovědi ve lhůtě nebo vůbec není právně sankcionováno, ačkoliv u úředníků by mělo jít o závažný disciplinární delikt). Kontakt mezi správou a veřejností je nedostatečně upraven. Právo občana na stížnost dosud zaručuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l. Její jazyk je však poplatný době jejího vzniku a vyhláška je relevantní pouze jako usnesení vlády. Na tuto otázku by měly pamatovat nejenom správní řád a budoucí zákon o státní službě, ale v podstatě všechny – zejména organizační – předpisy. Výrazným nedostatkem je absence právní úpravy stížností na Policii ČR a na instituce tohoto druhu.
- Pro sladování vztahů mezi veřejnou správou a veřejností by mohla mít značný význam instituce českého “ombudsmana”, jejímž úkolem by bylo řešit stížnosti nejenom na právní postupy správy, ale především také na její nečinnost, průtahy, nevhodné formy jednání apod., které v odvolacím řízení správním ani ve správním soudnictví zpravidla řešit nelze. Úkolem ombudsmana by mělo být v prvé řadě tlumit konflikty mezi veřejností a správou pokud možno hned v počátcích a jeho činnost by mohla mít za příznivých podmínek výrazné preventivní účinky ve směru “kultivace” správy.
- Správa samu sebe i veřejnost často zatěžuje také tím, že její součástí nedostatečně kooperují (duplicita i triplicita činností, od občanů se požadují doklady a údaje, které by si mohla efektivněji opatřit sama správa atd.). Zatím zákony takovou kooperaci na ústřední i místní úrovni upravují jen nedostatečně.
- Občan není dostatečně seznamován se svými právy a povinnostmi vůči veřejné správě. Není výjimkou, že v průběhu správního řízení dojde ze strany veřejné správy ke změně původních požadavků.

## 2.3 Závěry ke kapitole 2

1. Základní otázkou je, jak veřejná správa plní svou úlohu, jak a s jakou efektivitou vykonává své úkoly a funkce, a jak ji z tohoto hlediska hodnotí občané.
2. Předpokladem cíleného působení veřejné správy ovšem je, aby svou úlohu a své cíle znala a byla dostatečně motivována k jejich plnění, a aby s nimi byli srozumitelnou formou seznámeni občané.
3. Reformovat veřejnou správu v této době bez ujasnění úkolů, které má plnit, a způsobu jejich řešení, představuje riziko, že nový systém nebude dostatečně funkční a bude vyžadovat brzkou revizi nebo poměrně složitá řešení.
4. Další reformní kroky by měly respektovat požadavek přeměny veřejné správy především na veřejnou službu. Pro tento postup chybí celková a sektorové koncepce veřejného sektoru. Tradiční oddělování “materiálních” a “správních” služeb není v plném rozsahu odůvodněné. Je třeba jasně vymezit, které služby hodlá nadále nejen regulovat a kontrolovat, ale i přímo poskytovat stát. Takové řešení odůvodňuje především : povaha rozhodnutí, u nichž si stát v zájmu ochrany veřejných zájmů zachovává svou výlučnou autoritu a donucovací úlohu a/nebo úkoly, které stát nemůže vzhledem k jejich významu a rozsahu přenést na j. subjekty

(velká infrastruktura, vysoké školství, zdravotnická zařízení s celostátní působností). Ve všech případech třeba postupovat podle uvedených zásad a zvažovat využití účelné dělby práce, hybridních forem zajišťování služeb atd.

5. Byrokratická zátěž je v určité míře obecným jevem a boj proti ní nikdy nekončícím úkolem, její povaha a rozsah však nabývají v současné ČR takového rozměru, že vážně ohrožují základní společenské cíle. Byrokracii a korupci uvádějí jako odrazující překážku podnikání shodně zahraniční investoři a obchodní partneři i domácí, zejména drobní a střední podnikatelé.

6. Omezení prostoru pro státní byrokracii se v politických vyjádřeních spojuje s předpokládanou redukcí veřejných úkolů, různými formami privatizace veřejných služeb, působením tržních mechanismů, s decentralizací ve prospěch samosprávy (ta však rovněž nemusí být, jak zkušenost dokládá, byrokracie prostá) nebo s radikálním omezením počtu úředníků.

7. Skutečnou nápravu lze zjednat jen promyšleným systémem “kombinovaných opatření” v oblasti organizační, personální i právní (normy materiální, procesní i organizační), za účinné podpory informačních a komunikačních technologií..

## Kap. 3 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

System veřejné správy ČR zahrnuje: správní úřady (orgány státní správy), orgány územní samosprávy, orgány zájmové (profesionální) samosprávy, další veřejnoprávní instituce (fondy, nadace, nezávislé instituce, jako je Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání), právnické osoby veřejného a soukromého práva a fyzické osoby, pověřené plněním veřejných úkolů. V této kapitole se analyzuje struktura systému veřejné správy a problémy její organizace a řízení, zejména z hlediska ústřední správy. Řešení institucionálních a kompetenčních otázek územní správy a samosprávy jsou již ve stadiu intenzivní legislativní přípravy a byly rozebrány v řadě dokumentů, na které tato analýza odkazuje, a proto jejich rozbor již neopakuje.

### 3.1 Ústřední orgány státní správy

Soustava ministerstev je v hlavních rysech poměrně stabilizovaná, i když nelze vyloučit další změny. Organizace ministerstev je totiž do značné míry podmíněna politickými hledisky (rozdílným přístupem politických stran k úloze státu) i politickými zájmy (zvláště silně působí u koaličních vlád). Působnost ministerstev je v obecné podobě upravena zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., který byl téměř čtyřicetkrát (!) novelizován. I když ustanovení kompetenčního zákona o působnosti jednotlivých ministerstev se liší co do svého rozsahu a obsažnosti, ve svém souhrnu mají jen malou regulativní úlohu. Podle názoru expertů je kompetenční zákon v dosavadním pojetí sotva opodstatněn.

Vytvoření vyšších územních samosprávních celků umožní, aby na jejich orgány i na orgány nižších stupňů byly převedeny některé dosavadní působnosti ministerstev. Přitom by nemělo jít pouze o převedení působností v těch věcech, které na ně přešly z bývalých krajských národních výborů: proces decentralizace a dekoncentrace musí být rozsáhlejší a měl by být realizován v souladu se zásadou subsidiarity.

Funkce ústředních správních úřadů v celkovém systému veřejné správy nejsou dostatečně ujasněny. Zatímco jejich hlavní funkcí by mělo být vytváření koncepcí a usměrňování orgánů nižších stupňů, nepřiměřeně často rozhodují v prvním stupni ve správním řízení (extrémním případem je rozhodování sporů o telefonní poplatky Ministerstvem dopravy a spojů - Českým telekomunikačním úřadem), což jejich celkové zaměření více či méně deformuje nejenom po stránce věcné, ale i potřebou velkého počtu pracovníků aj. Na druhé straně ústřední správní úřady nejsou dostatečně vybaveny pro kvalitní přípravu koncepcí a návrhů zákonů i podzákonných právních předpisů. Často nízká úroveň návrhů zákonů vypracovaných ministerstvy signalizuje, že je třeba podstatně zkvalitnit normotvornou činnost ministerstev, což vyžaduje posílit jejich právní odbory. Odpovědnost za legislativu by se mohla soustřeďovat u jednoho z náměstků ministra, který by měl na starosti též styky s Parlamentem (obdobu funkce státního tajemníka v některých zemích).

Po zrušení všeobecného dozoru prokuratury nesou břemeno kontroly nad věcnou i právní správností rozhodování místních správních orgánů orgány ústřední (instanční dozor ve správním řízení, služební dohled). Služební dohled ("vnitřní kontrola") však nemá žádnou právní úpravu a zkušenosti ukazují, že zdaleka není vykonáván tak, aby byl účinným nástrojem vytváření efektivní veřejné správy odpovídající požadavkům demokratického právního státu.

Organizační uspořádání ministerstev je rozdílné: člení se na sekce (Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj) nebo divize (Ministerstvo průmyslu a obchodu) nebo na skupiny (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) či na úseky (Ministerstvo dopravy a spojů), které zahrnují odbory členěné dále na oddělení, popř. samostatná oddělení. Na některých ministerstvech jsou vytvořeny tzv. úřady ministerstva, do nichž patří útvary zabezpečující ekonomické, provozní a personální potřeby ministerstva (použité označení "úřad ministerstva" vyvolává pochybnosti). Přílišné členění organizační struktury vyvolává, zejména ve velkých ministerstvech, problémy v horizontální koordinaci.

Organizační řády ministerstev, upravující jejich strukturu a pracovní náplně jejich útvarů, se dosti liší co do svého obsahu a rozsahu a potřebují racionalizovat. Některá ministerstva mají detašovaná pracoviště v okrese (územní odbory Ministerstva zemědělství) anebo v územních obvodech, které se až na některé výjimky kryjí s dosavadními kraji (regionální pracoviště Ministerstva pro místní rozvoj, územní odbory Ministerstva životního prostředí). Jejich další existence není vzhledem k reformě územní správy opodstatněná.

Je třeba dosáhnout toho, aby se při stanovení organizační struktury ministerstva postupovalo podle v zásadě jednotných pravidel, která by formou vzorového organizačního řádu měla stanovit vláda. Mimo jiné by měla určit i minimální počty pracovníků jednotlivých organizačních útvarů, aby nedocházelo z důvodů poskytování příplatků za vedení ke zřizování oddělení s malým počtem pracovníků.

V menších ministerstvech existují čtyři stupně řízení (ministr - náměstek - vedoucí odboru - vedoucí oddělení) a ve velkých ministerstvech pět řídicích stupňů (ministr - náměstek - sekční/vrchní ředitel - vedoucí/ředitel odboru - vedoucí oddělení). Základním problémem je rozdělení rozhodovacích pravomocí mezi vedoucí pracovníky ministerstva. Z dostupných poznatků vyplývá, že rozhodovací pravomoc se z 90 % soustřeďuje přibližně u 6 % pracovníků organizace (srov. studii "Financování státní správy"). Překonání tohoto stavu, kdy rozhodnutí do schválení v konečné podobě prochází několika řídicími úrovněmi, vyžaduje, aby se přikročilo k širší delegaci pravomocí.

Situace ve vnitřních organizačních strukturách orgánů a organizací státní správy je značně nepřehledná. Není jednotně usměrňován počet řídicích stupňů a v poslední době lze pozorovat jejich růst, ačkoli prostředky vkládané do informační a kancelářské techniky by opravňovaly opačnou tendenci. Jednotná není ani podřízenost srovnatelných útvarů (např. personální útvar, vnitřní hospodářská správa) a organizační útvar obvykle buď chybí nebo je ve své činnosti silně omezen. Jednota chybí i v názvech srovnatelných pracovních funkcí.



ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY	Počet zaměstnanců	Kč za vedení/ příplatek za vedení/ na zaměstnance	Počet zaměstn. na vedoucího
1. 301 K PR	147	1 299	3,4
4. 304 ÚV	347	744	5,6
5. 306 MZV	753	709	5,0
6. 307 MO	958	1 535	2,8
7. 312 MF	1 258	548	6,1
8. 313 MPSV	552	685	5,5
9. 314 MV	2 020	není k dispozici	4,3
10. 315 MŽP	474	711	4,8
11. 317 MMR	341	941	4,1
13. 322 MPO	674	895	3,9
14. 327 MDS	752	630	6,3
15. 329 Mze	912	669	5,6
16. 333 MŠMT	415	905	6,0
17. 334 MK	219	683	5,3
18. 335 MZdr	267	854	4,8
19. 336 MSpr	281	845	6,1
20. 342 ÚSIS	130	888	3,9
21. 344 ÚPV	266	447	6,7
22. 345 ČSÚ	2 012	407	6,6
23. 346 ČÚZK	67	1 225	3,9
24. 348 ČBÚ	211	576	5,1
25. 353 ÚOHS	97	794	4,6
26. 358 ÚS	80	173	16,0
29. 374 SSHR	467	244	8,5
30. 375 SÚJB	149	774	4,5
C E L K E M ústřední orgány	13 864	691	5,0

Klíčovou a rozhodující roli v uskutečňování státní politiky a v řízení a koordinaci veřejné správy má **vláda**, která podle Ústavy (čl. 67 odst. 1) je “vrcholným orgánem výkonné moci” a “rozhoduje ve sboru” (čl. 76 odst. 1). Vláda nemůže přenést ani část své pravomoci na užší sbor, porady ministrů (např. ministrů ekonomických resortů), ty mohou mít jen konzultativní význam. Vláda má povinnost podle § 28 odst.1 kompetenčního zákona “řídít, kontrolovat a sjednocovat” činnost ministerstev. To však vyžaduje, aby vláda kontrolovala, jak ministerstva plní usnesení vlády a kontrolují v oborech své působnosti provádění zákonů, a intenzivněji koordinovala činnost ministerstev.

Těžiště dosavadní vládní politiky spočívalo v makroregulačních ekonomických opatřeních, význam strukturální, regionální hospodářské politiky a sektorálních politik byl podceněn. Strategická, koncepční vládní politika správní reformy by se měla stát významným prostředkem cílevědomé koordinace a sjednocování činnosti ministerstev a ostatních ústředních úřadů.

Vedle ministerstev vykonávají státní správu na ústřední úrovni další úřady a orgány (jejich výčet a klasifikace jsou obsaženy ve studii "Finance ve veřejné správě", viz. Příloha 2).

V oblasti organizace a řízení ústřední státní správy uvádějí expertní zprávy a respondenti nejčastěji následující problémy:

- nedostatečná orientace ministerstev na výsledek své činnosti,
- nejasné kompetence a odpovědnost jednotlivých stupňů řízení,
- centralizace rozhodování a malé delegování pravomocí, s tím spojená přetíženost vedoucích pracovníků operativní agendou na úkor koncepční práce,
- přílišný vertikální charakter řízení a nedostatečnost horizontální komunikace,
- nedostatečná flexibilita řízení,
- nejednotnost organizačního členění,
- přebujelost organizačních stupňů i organizačních jednotek,
- nejasná odpovědnost za organizační uspořádání.

Ověření těchto hypotéz na empirickém materiálu je velmi obtížné, neboť existuje minimum studií, které by se problematikou zabývaly. Výše uvedené hypotézy vyplývají zejména ze sekundární analýzy několika málo zpráv (většinou zahraničních), které se problematikou veřejné správy zabývají (EIPA 1994, Hesse 1995, Hesse a Venna 1997, CAPA 1998). Potvrzení těchto hypotéz by vyžadovalo další detailnější studie, provedené nejlépe specializovanou institucí v rámci státní správy.

I když lze předpokládat, že soustava ústředních orgánů státní správy je stabilizovaná a jejich působnost vzhledem k zaměření na speciální, namnoze odbornou problematiku dostatečně přesně vymezena, jejich organizace a činnost by zasluhovaly hlubšího rozboru.

Specifické postavení má v soustavě ústředních státních institucí **Česká národní banka**, která je podle Ústavy ústřední bankou státu a jejím hlavním úkolem je péče o stabilitu měny. Podle zákona je ČNB nezávislá na pokynech vlády, působí však jako poradní orgán vlády v záležitostech měnové politiky a bankovníctví. ČNB také nepodléhá kontrole NKÚ. Hybridní charakter postavení ČNB charakterizuje i okolnost, že je právnickou osobou, která má vlastní majetek a při nakládání s ním má postavení podnikatele, současně však je jako ústřední banka i ústředním správním úřadem s působností ve věcech bank a devizových.

Zvláštními rysy se vyznačuje **Komise pro cenné papíry**, která je výslovně označena za správní úřad pro oblast kapitálového trhu, ale není vládě podřízena a ani jí není ze své činnosti odpovědná. Stejně tak nezávislá na vládě je **Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání**; volba jejích členů patří do pravomoci Poslanecké sněmovny a vláda zde nemá žádnou ingerenci. Ze své činnosti je odpovědná nikoliv vládě, ale Poslanecké sněmovně. Zákon jí svěřuje výkon státní správy, vydávání správních rozhodnutí i ukládání sankcí za správní delikty. Komise a Rada jsou blízké institucím, které mají povahu "independent regulatory agencies" v USA nebo "autorités administratives indépendantes" ve Francii.

Funkce a působnosti veřejné správy mohou být svěřeny právníckým i fyzickým osobám a tento trend se v posledním období výrazně uplatňuje, např. podle zákona o technických požadavcích na výrobky může státní orgán pověřit právníckou osobu zabezpečováním tvorby technických norem a jejich vydáváním, právníckou nebo fyzickou osobu výkonem státního zkušebnictví, fyzickým osobám je např. svěřován výkon správního dozoru jako lesní stráž, vodní stráž a myslivecké stráž. Veřejnoprávní pojišťovny nepochybně vykonávají i některé funkce státní správy.

## **3.2 Územní orgány státní správy**

### **3.2.1 Okresní úřady**

Okresní úřady soustřeďují výkon správy v různých oborech a jsou zřízeny ve všech okresech kromě okresů Brno - město, Ostrava - město, Plzeň - město a hlavního města Prahy. Od svého zřízení v r. 1990 se zformovaly ve stabilizovaný článek státní správy. Jejich působnost je vymezena jednak rámcově zákonem ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů, jednak konkrétně v jednotlivých zákonech. V minulých letech celkově došlo k rozšíření působnosti okresních úřadů, což vedlo k nárůstu počtu jejich pracovníků: zatímco k 1.1.1991 byl stanoven počet pracovníků okresních úřadů ve výši 9.922 osob, v současné době se zvýšil na 14.100 osob.

Z hlediska svého obsahu působnost okresních úřadů zahrnuje zejména činnost normotvornou (vydávání nařízení), prvoinstanční a druhoinstanční rozhodování ve správním řízení (zde třeba upravit pravomoc okresního úřadu jako odvolacího orgánu při přezkoumávání rozhodnutí vydaných v samostatné působnosti - podle platné úpravy může takové rozhodnutí i změnit), výkon správních rozhodnutí, výkon státního dozoru na řadě úseků státní správy, řadu oprávnění vůči pověřeným obecním úřadům, jakož i obcím. Co se týče jejich kontrolní funkce: dostupné poznatky nasvědčují tomu, že některé okresní úřady nedostatečně vykonávají dozor nad zachováváním zákonů orgány obcí (např. pokud jde o vyhlášky obcí v samostatné působnosti).

Za značný nedostatek nutno považovat skutečnost, že chybí právní regulace součinnosti okresních úřadů s územními orgány státní správy se speciální působností. V důsledku toho se vytrácí možnost horizontální koordinace činnosti různých správních úřadů na území okresu a prosazuje se téměř výlučně vertikální (resortní) linie řízení. Podle názoru expertů je třeba na základě důkladné analýzy určit, jaké působnosti okresních úřadů je účelné převést na krajské orgány nebo na obce. Ukáže-li se, že těmito přesuny působnosti je kompetence okresních úřadů vyčerpána, pak nebude důvodu pro jejich zachování. Pro případ jejich zrušení bude nezbytné vypracovat program poskytující určité záruky jejich pracovníkům (např. zajištění jiného místa ve státní správě, odstupné, rekvalifikace apod.).

Nabízí se i jiná možnost: zachovat okresní úřady se "zbytkovou" působností, tj. s působností, která nebude převedena na obce a kraje, a sloučit s nimi některé dekoncentrované orgány, jakož i detašovaná pracoviště ministerstev působící v okrese. Přednost takového řešení by spočívala v tom, že by se vytvořily organizační předpoklady k překonání roztržitosti státní správy v územních obvodech okresů.

### 3.2.2 Územní orgány státní správy se speciální působností

V okresech, v menší míře v krajích a také ve zvláště vymezených územních obvodech odlišných od územního členění státu působí řada územních orgánů státní správy se speciální působností. V jejich uspořádání se projevují odlišnosti. Některé z nich jsou zřizovány toliko na jednom stupni (např. školské úřady a úřady práce), zatímco jiné tvoří dvoustupňovou soustavu (např. finanční úřady a finanční ředitelství, katastrální úřady a zeměměřické a katastrální inspektoráty, celní úřady a oblastní celní úřady).

Základní problém spočívá v tom, že existuje poměrně vysoký počet dekoncentrovaných orgánů, což vede k nadbytečné fragmentaci státní správy. Cestou k překonání tohoto stavu je snížení jejich počtu, resp. sloučení některých z nich s okresními úřady. Pokud jde o ty orgány, které zůstanou nadále zachovány, měly by se obvody jejich územní působnosti všude tam, kde je to možné, uvést do souladu s územními správními celky.

### 3.3 Orgány územní samosprávy

Státní správu v přenesené působnosti vykonávají v současné době též obce - základní územní samosprávné celky - stanoví-li tak zákon. Takových zákonů je celá řada a bylo by užitečné zmapovat, jaký je rozsah přenesené působnosti obcí, a to se zřetelem na jeho diferenciaci podle velikosti obcí a měst. Orgány obce vykonávají státní správu v zásadě ve svém územním obvodu, ale též i pro jiné obce, např. jako stavební úřad.

Řešení, kdy výkon státní správy se přenáší na orgány územní samosprávy, má nepochybně výhodu v tom, že se přibližuje občanům a patrně je pro stát i ekonomicky výhodné. Jeho slabinou je, že výkon státní správy může zatlačit do pozadí samosprávnou působnost obcí, a to tím spíše, že rozsah samostatné působnosti není zřetelně vymezen. Problém spojení či oddělení samosprávy a výkonu státní správy v územní veřejnoprávní korporaci zasluhuje hlubší analýzy. Zvláštní postavení mají **pověřené obecní úřady**, které jsou zřízeny v 383 obcích. Na jedné straně plní pro obec, v níž mají sídlo, úkoly v samostatné působnosti a vykonávají státní správu v oblasti přenesené působnosti a na straně druhé vykonávají státní správu pro další obce ve stanoveném územním obvodu, popř. i v územním obvodu jiného pověřeného obecního úřadu. Lze předpokládat, že takové dvojaké postavení pověřeného obecního úřadu není zcela uspokojivé pro obec, v níž sídlí, neboť patrně mu zbývá menší kapacita pro plnění úkolů v její samostatné působnosti a z hlediska psychologického ani pro obyvatele ostatních obcí. Počet pověřených obecních úřadů je poměrně vysoký, což ztěžuje jejich náležité personální vybavení. Bylo by proto účelné jejich počet **zredukovat** a vybavit je

přiměřeně kvalifikovanými pracovníky. Lze také uvažovat o jejich osamostatnění jako správních úřadů prvního stupně, u nichž by se soustředil výkon správy v různých oborech. Tím by se zároveň vytvořil širší prostor pro uplatňování samostatné působnosti obcí.

### 3.4 Vztah mezi státní správou a samosprávou

Ve vztahu státní správy k samosprávě je potřebné, aby vláda uplatňovala **koncepční politiku**. Ta na jedné straně by měla vycházet z nezbytného rozlišení působnosti a pravomoci státní správy na jedné straně a samosprávy na straně druhé tak, aby za každý veřejný úkol někdo nesl odpovědnost. Na druhé straně musí vycházet z toho, že vztah obcí, samosprávných regionů a státu je především vztahem partnerství a vzájemné spolupráce. Vztah státu, státní správy k územní samosprávě by se neměl omezovat na správní dozor, ale především na spolupráci, pomoc (finanční, vzdělávací, odbornou a metodickou) při uskutečňování samosprávných kompetencí i při výkonu přenesených úkolů státní správy. Vláda i Parlament mají podporovat obousměrný tok informací mezi centrem a místní správou, aby zákonodárství i vládní rozhodnutí vycházely ze znalosti místních a regionálních potřeb.

Předmětem odborných diskusí a úvah je vztah orgánů a aparátu státní správy a samosprávy. Část teoretické fronty i někteří úředníci centrální správy se přimlouvají za "přísné" oddělení samosprávy a státní správy, v pozadí tu stojí zachování maximálních kompetencí státní správě, a tím i její centralizace. Funkcionáři obecních a městských samospráv a řada odborníků varuje před tímto separováním a právem poukazují na to, že občanské a podnikatelské subjekty vnímají místní správu jako celek a hodnotí ji podle toho, nakolik uspokojuje zájmy a potřeby lidí, nakolik se přibližuje poslání veřejné správy jako služby.

Zatím se oddělení státní správy v její územní organizaci provedlo jen na úrovni okresů – okresními úřady, které však zároveň postrádají samosprávné zastupitelské orgány. Příprava samosprávných krajů, jejichž zřízení k r. 2000 je potvrzeno ústavním zákonem, nastoluje otázku další existence okresních úřadů a řešení povahy krajských úřadů, tj. zda má být oddělený krajský samosprávný úřad a zvláštní krajský úřad pro státní správu. Řešení této otázky je nutno bedlivě zvážit, avšak dvojí úřad již jen z infrastrukturních hledisek technické vybavenosti atd. se nezdá být racionálním řešením, které navíc by bylo těžko srozumitelné veřejnosti.

Argumentace ve prospěch "přísného oddělení" státní správy a samosprávy, založená na relativně krátké polistopadové zkušenosti s obecní správou, má svá úskalí. Jednostranně přeceňuje chyby, jimž se lze v počátcích nezkušené samosprávy a v podmínkách malé pomoci státní správy jen těžko vyhnout.

Výkonu veřejné správy se účastní též zájmové (profesní) samosprávné organizace - lékařská, stomatologická, lékárnická, advokátní a další komory (v ČR jich působí 12). Do oblasti veřejné správy zasahují různým způsobem: vydávají osvědčení, dekrety a licence, bez nichž nelze vykonávat dané povolání, resp. soukromou praxi a stanoví pravidla, která sice mají povahu interních aktů, ale mají význam i pro osoby, které nejsou členy komory (např.

ve vztahu k pacientům). Veřejné zájmy i zájmy osob, které nejsou členy, chrání tím, že vykonávají dohled (dozor) nad výkonem povolání svých členů.

V dosavadním vývoji zájmové samosprávy nebyla dostatečně ujasněna dozorová ingerence státní správy na jedné straně, ani však nebyl doceněn její význam pro deetatizaci některých působností státní správy.

Podobné problémy se týkají i úlohy dalších samosprávných institucí, jakými jsou vysoké školy.

### **3.5 Závěry ke kapitole 3**

1. Organizaci ústředních správních úřadů je nutno přizpůsobit tomu, aby těžiště jejich činnosti spočívalo v tvorbě koncepcí, sektorálních politik, legislativě a přípravě na vstup do EU. Tomu musí odpovídat skladba a kvalifikace jejich personálu. Resorty, oproštěné od operativního, zejména prvoinstančního rozhodování, se mají dále soustředit na realizaci vládní politiky plněním své koordinační funkce, usměrňováním správních orgánů nižších stupňů a na správní dozor.
2. Státní správa tvoří v zásadě jednotný systém. K jeho efektivnímu fungování je proto nezbytné vypracovat a přijmout sjednocující vzory a uplatňovat osvědčené formy a metody práce. K tomu je nezbytné, aby vláda stanovila vzorový organizační řád ústředních orgánů státní správy a další potřebné standardy pro organizaci a fungování ústředních úřadů.
3. Státní správa ve vztahu k územní samosprávě se musí zaměřit především:
  - na součinnost a pomoc státní správy územní samosprávě, zejména finanční, vzdělávací a odbornou jak při uplatňování samosprávných pravomocí, tak při výkonu přenesených působností státní správy;
  - na řešení a podporu všech forem sdružování obcí ke kvalifikovanému výkonu samosprávy i výkonů přenesených kompetencí státní správy a výhledově na uplatňování účinných stimulů integrace obcí; na snížení počtu pověřených obecních úřadů a jejich kvalitnější personální, technické a informační vybavení;
  - na vytvoření odborně kvalifikovaného a výkonného aparátu veřejné správy na úrovni kraje, schopného nejen aplikovat zákony v oblasti územní správy a samosprávy, ale též tvořivě rozvíjet vládní politiky v podmínkách jednotlivého kraje a poskytovat odbornou pomoc místním samosprávám.
4. Územní organizace státní správy musí podpořit jak úsilí o výkonnou a efektivní správu, tak také zvýšení občanské participace. Územní organizaci státní správy je nutno utvářet v souladu s územní organizací samosprávy a k její podpoře.
5. V celé veřejné správě je nutno posilovat vertikální a horizontální spolupráci, směřující k podpoře společných hodnot a zásad, na kterých je vybudován demokratický systém veřejné správy.



## Kap. 4 ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

### 4.1 Strategické řízení

Dosud se u nás málo bere v úvahu, že posun od ideologizované a politikářské k věcně podložené politice klade zvýšené nároky na strategické rozhodování a řízení. Zde má být těžiště práce ústřední státní správy. Dokumenty jí tuto úlohu přisuzují a dávají jí do souvislosti s opatřeními k odbourání operativy na této úrovni. Uvádí se počet správních rozhodnutí ústředních orgánů, jdoucí do milionů ročně. Bez bližšího rozboru však má globální údaj malou vypovídací hodnotu o skutečné zatíženosti ministerstev. Lze se domnívat, že tento údaj zahrnuje i rozhodnutí generovaná s jistou dávkou automatizace s využitím informačních systémů specializovanými institucemi, jako jsou rozhodnutí o důchodech. Nelze také očekávat, že samotným uvolněním úřadů od operativy "naskočí" koncepční funkce automaticky.

V rámci "pragmatického" přístupu se často zpochybňuje praktický význam koncepčního přístupu a vyjasňování podstaty věci. Vize, strategické rozhodování, ba i demokratické instituce a principy jsou někdy vnímány jako pouhá frazeologie bez praktických konsekvencí nebo dokonce zatěžující odborný-practicistický chod správy. Souvislost s profanací někdejšího způsobu plánování a socialistické quasi-demokracie je zřejmá (pro jistotu se teď např. mluví o participaci namísto dřívější účasti na správě).

Tato skutečnost se projevuje ve vedení správy bez jasné orientace, "podle citu" celkem nahodile umístěných úředníků a v neúměrném zjednodušování problémů. Přidáme-li z psychologie známý halo-efekt a účinky stále opakovaných pravd v málo informovaném prostředí, není divu, že se ve vyjádřeních úředníků, ale i veřejnosti a politiků utvrzují postoje a názory, které svědčí o nepochopení smyslu věci a povrchním hodnocení. Důraz se pak klade spíše na to, aby samospráva nezasahovala do úřadování než primárně na hledání cest k plnému uplatnění úlohy, pravomoci, ale zároveň i odpovědnosti samosprávy a jejích volených představitelů.

Dokladem toho může být i určitá bezradnost s úlohou veřejné správy jako veřejné služby. Dosud všechny reformní materiály tuto tezi deklarují, aniž interpretují důsledky a navrhnou příslušná opatření.

Výzkum procesu formování a realizace veřejné politiky v ČR (1995, 1996) identifikoval mj. i následující slabiny ve fungování státní správy:

- Nedostatek času, soustředění, legislativních a intelektuálních kapacit státního aparátu k řešení zásadních koncepčních otázek veřejné správy.
- Nedostatek relevantních analytických informací, potřebných pro efektivní legislativní proces a k alokaci finančních zdrojů tak, aby byly podpořeny slibné inovace a rozvoj. Různé hypotézy a náměty ve veřejné správě a jednotlivých sektorech nebyly integrovány



do ucelené vize ani konzistentních dlouhodobých provázaných programů. Formulované koncepty zůstaly v obecné úrovni, jsou spíše průměty politicko-filosofických názorů nebo dokonce předsudků.

Výrazný nepoměr mezi potřebou posílit strategickou dimenzi rozhodování a řízení v ČR v porovnání s praxí v mnoha zemích světa a doporučeními renomovaných světových odborníků a institucí lze odstranit jen vytvořením příslušných systémových institucionálních a personálních předpokladů. Nezbytná je především změna politických a úřednických postojů, aby se upustilo od dosavadních improvizací, vytvořily potřebné databáze, profesionální základna a přestalo se spoléhat pouze na rutinní zkušenost. Zanedbáním této oblasti se vláda sama připravuje o servis, který běžně ve světě využívá k zajištění svého úspěchu.

## 4.2 Legislativa

Státní správa má ve skutečnosti rozhodující význam nejen v aplikaci a celkovém uskutečňování práva, ale ekonomickými, technickými a jinými speciálními odbornostmi a svým legislativně právním a legislativně technickým vybavením je určena plnit též podstatnou úlohu v tvorbě práva. Naléhavé potřeby zajištění demokratického systému, záruk práv a svobod občanů a vytvoření právního rámce pro svobodné podnikání a fungování tržní ekonomiky vyvolaly po listopadu 1989 rozsáhlou avšak hektickou legislativní činnost. Ta byla vystupňována nezbytným úkolem realizovat Ústavu ČR a v současném i dalším vývoji dalekosáhlým úkolem harmonizovat český právní řád s právem EU.

Tento vývoj vedl v uplynulých letech k rozsáhlému kvantitativnímu nárůstu právních předpisů, jejich časté novelizace vedly k nepřehlednosti právního řádu, oslabení regulativní funkce práva, k nestabilitě práva a tím i oslabení právní jistoty. Tento stav je oprávněně kritizován občany, veřejností i podnikateli.

Poměr vydaných zákonů k novelizacím zákonů (tj. zákonů, jejichž obsahem jsou pouze změny a doplňky platných zákonů) se v uplynulých osmi letech vyvíjel takto:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
zákony	77	78	103	34	27	24	11	27
novely zákonů	42	45	47	74	42	53	27	27

Vytýká se zejména nesrozumitelnost některých právních předpisů, administrativní náročnost jejich používání, nejasnost a nepřesnost mnohých právních pojmů, platnost mnoha zastaralých předpisů z dob starého režimu a federativního uspořádání, nejasnosti vyplývající z mnoha nepřímých novelizací atd. Tvorba práva často nedbá požadavku, aby právo bylo tak jasné formulováno a bylo tak reprodukovatelné, aby každý občan mohl předem znát svá práva a povinnosti; kromě toho musí mít občan možnost odhadnout s dostatečnou jistotou, jaké stanovisko zaujme soudce při posuzování jeho případu.

Pro zlepšení úrovně přípravy právních předpisů jsou podnětné dokumenty přijaté v rámci tzv. regulatorní reformy. OECD vydala v r. 1995 doporučení ke zlepšení kvality regulatorních systémů a činností, jejichž cílem je zvýšení kvality a transparentnosti právních předpisů vydávaných na všech úrovních řízení a celková redukce množství právních úprav, zlepšení regulatorní koordinace, eliminace neefektivních regulací a redukce byrokratických formalit. K tomu účelu vypracovala OECD podrobnou metodiku, skládající se z 10 otázek (principů), podle kterých má být každá regulace zvažována při politickém rozhodování o tom, zda je potřebná a užitečná a zda jí má být užito. Smyslem je přitom omezit právní regulaci, uplatnit ji v racionální míře, v níž je nezbytná a nemůže být nahrazena jinými prostředky, zejména samoregulačními mechanismy. Kromě základních přístupů, které mají buď eliminovat nebo odůvodnit nutnost právní regulace, je nezbytné prioritně zkoumat vztah nákladů na regulaci k předpokládanému užítku, přičemž rozdělení regulačních nákladů a užitků má být průhledně i v průřezu sociálních skupin.

Důležitými metodickými pokyny jsou požadavky, aby všechny strany (zájmové skupiny) na připravované regulaci zúčastněné měly možnost uplatnit svá hlediska, a aby se ocenily a posoudily prostředky ke splnění záměrů regulace.

I v ČR by tyto otázky měly být zvažovány zejména v počátečním stadiu legislativního procesu. Legislativní pravidla přijatá vládou v březnu 1998 jsou zpracována tradičním způsobem z hlediska organizačního postupu přípravy právních předpisů a legislativní techniky, avšak metodická hlediska regulatorní reformy neobsahují. Je třeba dosáhnout toho, aby byla k dispozici nová pravidla, v nichž se doporučení OECD k regulatorní reformě plně odrážejí a aplikují na podmínky ČR.

V souvislosti s tím by bylo vhodné, aby Parlament a vláda orientovaly veřejnou správu a všechny subjekty podílející se na tvorbě právních předpisů na radikální očištění právního řádu od právních předpisů z dob totality a federace, na deregulaci nebo podstatné zjednodušení právní úpravy všude, kde je to možné, na racionalizaci, zjednodušení a zrychlení správních procedur a postupů ve prospěch občanů a podnikatelských subjektů tak, aby se postupně stále více naplňoval požadavek fungování veřejné správy jako veřejné služby.

Pokud jde o legislativní harmonizaci s právem EU, byl již učiněn reálný pokrok v řadě odvětví a úseků právního řádu a tento úkol ministerstva a další ústřední úřady celkem systematicky sledují. Struktura ministerstev a kvalita jejich personálu ovšem dosud neodpovídá vzrůstajícím nárokům nejen na sbližování legislativy, ale zejména na zajišťování a kontrolu její následné implementace. Přitom vzrůstají též nároky na komunikaci českých úředníků ústřední správy s příslušnými institucemi EU. Doplnění a zkvalitňování správního personálu v tomto ohledu je nutno považovat za naléhavé dlouhodobé úkoly.

### **4.3 Informace a informační technologie**

Veřejná správa potřebuje a využívá informace a data různé povahy pro všechny své funkce a činnosti. Důležitá je komunikace v rámci jednotlivých institucí veřejné správy, mezi

institucemi a různými úrovněmi veřejné správy navzájem, i s veřejností. Pro vzájemný vztah mezi občany a veřejnou správou je podstatný způsob poskytování informací a údajů a spolehlivost jejich ochrany před zneužitím.

Poslední čtvrtina 20. století se vyznačuje přechodem z období málo se měnících systémů do doby permanentních a nebývale rychlých změn vyvolaných vývojem informačních a telekomunikačních technologií. Cena těchto technologií se přitom neustále snižuje. Informační a komunikační technologie a jednotné informační protokoly mohou výrazně posílit kvalitu a rozsah služeb veřejné správy, její výkonnost, srozumitelnost, dosažitelnost, pružnost i jiné důležité rysy. Nezbytnou podmínkou se stává kompatibilita příslušné české legislativy (ochrana osobních údajů, elektronický podpis atp.) s evropskými pravidly a standardy.

V České republice bylo již vytvořeno a standardně funguje mnoho aplikací. Hlavní oblasti jejich využití lze rozdělit následujícím způsobem:

1. podpora administrativních činností,
2. podpora finančního řízení,
3. podpora správních činností (správa a údržba registrů a informačních systémů státní správy, správa finančních prostředků státního rozpočtu, příprava stanovisek a rozhodnutí s využitím různých informačních zdrojů, včetně GIS, oběh dokumentů);
4. podpora koncepční, plánovací a rozhodovací činnosti veřejné správy (statistika, prostorová data, analýzy a modelování vlivu, metodiky, meta-informační systémy, modelování procesů);
5. podpora personálního řízení a vzdělávání,
6. komunikace, výměna a poskytování informací uvnitř veřejné správy a ve vztahu k veřejnosti (uživatelům, klientům),
7. podpora kontroly a vyhodnocování,
8. podpora legislativní a normotvorné činnosti.

V rámci analýzy byly získány informace o vybavení a způsobech využívání informačních technologií na ministerstvech ČR a vybraných ústředních orgánech (viz zpráva firmy Markent s.r.o. "Výzkum informačních technologií ve státní správě"). Zpráva sleduje způsoby rozhodování, ukazuje široké využití Internetu a upozorňuje na nejasné představy o dalším rozvoji IT a jejich financování. Z výše uvedeného výčtu aplikačních oblastí v centrálních institucích převládají oblasti 1, 2 a 3. Jednotlivé úřady v současné době budují (resp. již mají vybudovány) rozlehlé vnitřní sítě, které jim zajišťují vertikální komunikaci. Horizontální komunikace se zajišťují ad hoc, respektive na základě dvoustranných dohod. Určujícími momenty pro další rozvoj komunikací nejsou technologie a jejich limity, ale definování jasné koncepce a strategie využívání IT ve veřejné správě. Nutné budou též návazné legislativní úpravy, zajištění institucionálních změn a také přiměřené finanční prostředky.

Z hlediska bezpečnosti informačních systémů je třeba zdůraznit důvěrnost dat, v případě veřejné správy také strategickou bezpečnost. Podle principu nejslabšího článku se při

propojení rezortních systémů (horizontální komunikace) úroveň ochrany důvěrnosti dat v jednom resortu stává závislou na bezpečnosti dat ve všech ostatních resortech.

#### 4.4 Správní řízení

Rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob je upraveno správním řádem a celou řadou speciálních zákonů. Tyto právní předpisy procházejí v současné době podstatnou revizí, jejímž cílem je

- zvýšit právní jistotu, týkající se právnosti, věcné správnosti, předvídatelnosti, rozhodování a postupů veřejné správy
- odstranit byrokratické překážky, které sužují občany, ztěžují podnikání a prodražují výkon správy
- dostát našim mezinárodním závazkům a evropským standardům.

Některých zlepšení bylo již částečně dosaženo, např. novelizací stavebního řízení.

Zásadní změny mají přinést nyní připravované právní úpravy celého komplexu navazujících institutů správního řízení, správního trestání a správního soudnictví. Obvykle se v této souvislosti uvádí především požadavky čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, pro jejichž plné uplatnění se v ČR nyní hledá nejvhodnější institucionální a obsahové řešení. Zatím méně pozornosti bylo věnováno Principům správního práva, týkajícím se vztahů mezi úřady a soukromými osobami. Tento dokument dovršuje mnohaleté úsilí Rady Evropy v této oblasti, jehož cílem bylo formulovat základní principy, vyjadřující evropský standard v oblasti správního rozhodování. Dokument definuje a specifikuje princip právnosti, rovnosti před právem v souladu se zákonným účelem, proporcionality, objektivitu a nestrannosti, právní jistoty a ochrany nabytých práv a otevřenosti správy (materiální principy). Neméně důležité jsou procedurální principy, jako je přístupnost veřejné správy, právo slyšení, právo na zastoupení a pomoc atd. Dokument se týká i některých záruk ve věcech správního trestání, ochrany osobních dat a kontroly aplikace uvedených principů, jakož i veřejnoprávní odpovědnosti a odškodnění.

Plné promítnutí těchto dokumentů nejen do právní úpravy, ale i do aplikace práva, patří k základním úkolům reformy veřejné správy. Je to ta část reformy, která - bude-li právní úprava kvalitní a dodržování povinností veřejné správy důsledné - bude znamenat hmatatelný pokrok veřejné správy v očích veřejnosti a přinese i podstatné zefektivnění správy.

K urychlení tohoto procesu je zapotřebí:

- uspišit dokončení příslušných legislativních návrhů
- připravit proškolení úředníků, kteří se podílejí na správním rozhodování, k otázkám nových zákonů, k seznámení s evropskou aplikační praxí, a k poznatkům o naší a evropské správní judikatuře

- usnadnit situaci účastníků správního řízení i správních orgánů lepším využitím informačních a telekomunikačních technologií (spisová služba, koordinované využívání informačních systémů státní správy, podléhající legislativně i technicky jasně definovanému režimu)
- správní rozhodování urychlit a usnadnit také lepší spoluprací s občany a jejich jednoznačným a srozumitelným informováním o jejich právech a povinnostech v daném druhu řízení.

## 4.5 Správní soudnictví

Modernizace správního soudnictví je nedílnou součástí reformy veřejné správy. Skutečnost, že se po dlouholetém váhání a pochybnostech o koncepční podobě této reformy dostává otázka *judicializace* veřejné správy na pořad dne v souvislosti s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie, činí tento problém pro naše právo o to závažnějším.

Přímá zkušenost osob v jurisdikci českých soudů se způsoby ochrany, které před neúplným a nekonzistentním výkonem správního a ústavního soudnictví poskytuje Evropský soud pro lidská práva, je zatím minimální. Nicméně je nutné konstatovat, že v rozporu s přijatými mezinárodními závazky není soukromým osobám v České republice doposud plně garantováno právo na spravedlivý proces ve smyslu existence koherentní soudní ochrany ve správních věcech (článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva). Základní nedostatky spočívají v tom, že

- existuje relativně široký okruh vládních a správních rozhodnutí vyloučených z jurisdikce správního soudnictví, aniž by existovala alternativní, stejně účinná právní ochrana (např. prostředky civilní jurisdikce, v řízení u kvazi-soudních orgánů splňujících kritéria nezávislosti, nestrannosti a plné jurisdikce, prostředky smírčího řízení apod.),
- neexistuje účinný systém ochrany proti tzv. správní nečinnosti a proti “faktickým” správním úkonům, které nejsou správními rozhodnutími, ale mají nepříznivé důsledky pro právní situaci soukromých osob,
- způsob přezkumu rozhodnutí vydaných s použitím správní úvahy nezaručuje vždy uplatnění požadavku plné jurisdikce v tom smyslu, aby nezávislý orgán soudního typu byl s to “vnutit” správním orgánům svůj názor na to, zda hodnocení skutkových okolností případu je či není v souladu s účelem právní úpravy,
- není plně zaručen požadavek tzv. vnější transparentnosti soudního přezkumu správních aktů (ve smyslu požadavku Evropského soudu pro lidská práva, že spravedlnost musí být vykonávána tak, aby bylo vidět, jak je vykonávána),

- není možné v řadě případů uplatnit efektivně proti správním orgánům žalobu na určení povinnosti, což má zvláště citlivý dopad v případech, kdy je odepřen přístup k informacím, jimiž disponují správní orgány; v těchto případech je účinný výkon práva na spravedlivý proces ve správních věcech ohrožován zejména porušením principu rovnosti zbraní.

Modernizace správního soudnictví je důležitým požadavkem z hlediska přípravy ČR na vstup do Evropské unie. Evropská unie je správněprávním společenstvím, správní akty vydávané orgány EU jako akty realizace a aplikace komunitárního práva jsou plně podřízeny soudní kontrole a postupně se takto “komunitarizují” i akty vydávané na základě Smlouvy o Evropské unii, jestliže byla jejich kontrolovatelnost v minulosti omezena nebo vyloučena. Soudy členských států EU, pokud interpretují anebo aplikují evropské právo, jsou vázány “interpretačním rozsudkem” Evropského soudního dvora ve všech případech, kdy je nutné obrátit se před meritorním rozhodnutím s předběžnou otázkou k Lucemburskému soudu.

Správní právo EU uznává princip plné transparentnosti veřejné správy, což mimo jiné vedlo i k tomu, že byly ve sféře soudní kontroly správní činnosti komunitárních orgánů odstraněny překážky přístupu k soudu, s nimiž se doposud potýká české právo. Je nepochybně žádoucí, aby se tomuto stavu přibližovalo i právo členských států.

V této souvislosti je třeba k bodům vytčeným v souvislosti s implementací Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále doplnit požadavek, aby naše právní úprava umožnila

- kontrolu normativních a obecných správních aktů na základě správní žaloby,
- soudcovskou úvahu, která by při posuzování konkrétních případů mohla být podložena interpretací zákona a obecných právních zásad jako rovnocenných pramenů práva,
- za žalobní důvod využít námitku zneužití pravomoci ve smyslu pravidla, podle něhož má správní orgán prokazovat, že nejednal bez obezřetlosti, která je nutná k naplnění účelu práva.

Ze všech těchto důvodů je potřebné navrhnout, aby byla důsledně naplněna intence v úvodu citovaného požadavku o nutnosti realizace soudní kontroly veřejné správy v duchu evropských požadavků. Podpořit je třeba zejména požadavek revize nynější úpravy správního soudnictví tak, jak byla provedena na počátku 90. let novelou občanského soudního řádu. Až na základě výsledků této revize je účelné upravit postavení Nejvyššího správního soudu v organizačním systému správního soudnictví a určit vazby k nové procedurální úpravě tzv. nesporného správního řízení.

## 4.6 Kontrolní procesy a instituce

Po roce 1989 docházelo postupně k odstraňování nejzávažnějších deformací v uspořádání kontroly veřejné správy. Byly především obnoveny instituty parlamentní a soudní kontroly veřejné správy, byla opětovně vytvořena vrcholná nezávislá instituce finančně ekonomické kontroly - Nejvyšší kontrolní úřad s nikoliv všeobecnou, nýbrž specializovanou působností, a byla zrušena centralizovaná soustava orgánů lidové kontroly jako exekutivních orgánů se

všeobecnou kontrolní působností. Současně s tím byla přijata též nová obecná úprava procesních pravidel výkonu správního dozoru v ČR (tzv. kontrolní řád v zákoně o státní kontrole). Se zrušením prokuratury zanikl i její všeobecný dozor. byla rovněž obnovena nebo prohloubena funkce institucí občanské kontroly, zejména pokud jde o úlohu hromadných sdělovacích prostředků a uplatňování petičního práva občanů.

Nedostatkem tohoto procesu však bylo, že k jeho uskutečňování nedocházelo v sérii promyšlených a vzájemně provázaných kroků, jež by byly výsledkem analýzy celkového stavu státně kontrolního mechanismu, nýbrž spíše parciálně a nahodile a často jen v souvislosti s řešením jiných, politicky výrazněji vnímaných právních a společenských problémů. V důsledku toho dosud nelze proces reformy státně kontrolního mechanismu, započatý po roce 1989, považovat ani za bezproblémový, ani za dokončený.

Za významné lze považovat zejména následující okruhy problémů:

- Problematika kontroly ve veřejné správě jako celek dnes není v působnosti žádného ústředního správního úřadu. Touto problematikou se komplexně nezabývá žádné pracoviště ve státní správě.
- V oblasti označované jako správní dozor (kontrolní působnost vykonavatelů veřejné správy vůči osobám stojícím vně veřejné správy) se někdy věnovala až neúměrná pozornost delimitaci působnosti - lze soudit, že případné překrývání zde za předpokladu řádné koordinace činnosti nemusí být na škodu. Větší potíže může způsobit, že někteří vykonavatelé veřejné správy jsou nadáni pravomocí při výkonu správního dozoru, ale nejsou vybaveni nápravnými nebo sankčními prostředky. Diskusní je i organizace specializovaných dozorcích orgánů, konkrétně to, zda mají být podřízeny správním úřadům (zejména ústředním), které v předmětné oblasti vykonávají správu, činnosti, které by měly být předmětem specializované kontroly, nebo dokonce to, zda může být dozorcí pravomocí a pravomocí při výkonu státní správy nadán též orgán.
- V našem právním řádu chybí nebo je neucelený státní dozor nad veřejnými samosprávnými svazy (zejména nad obcemi a nad profesními komorami; jedinou výjimkou je zákonná úprava advokacie).
- Vrcholnou finančně ekonomickou kontrolu vykonává Nejvyšší kontrolní úřad. Jako nezávislý ústavní orgán vykonává kontrolu nad hospodařením se státním majetkem a plněním státního rozpočtu. V průběhu posledních let byly vedeny na politické a odborné úrovni spory o výklad rozsahu zákonných kompetencí a pravomocí NKÚ, zejména ohledně okruhu jím kontrolovaných subjektů. Podle vyjádření prezidenta NKÚ by vláda mohla více využívat možností preventivní kontroly NKÚ v době přípravy některých strategických rozhodnutí. Zdá se, že podobně jako v řadě dalších případů, efektivnost kontroly NKÚ neohrožuje nedostatek jeho pravomocí, ale nedostatečná pozornost, kterou exekutiva věnuje vyvozování důsledků z kontrolních nálezů, které jsou povinně zveřejňovány. Jednou z příčin je zřejmě nedostatečné řízení a koordinace kontrolních orgánů, jejich nepřesně definované úlohy a vztahy.
- Státně kontrolní mechanismus dnes postrádá instituci ochrany majetkových zájmů státu (např. typu finanční prokuratury), resp. orgán ochrany veřejného zájmu by měl mít

možnost procesně kvalifikovaným způsobem napadnout nezákonná rozhodnutí či opatření.

- Systém kontrol bude vhodné doplnit o instituci, popřípadě instituce typu "ombudsmana". Více takových institucí přichází v případě jejich věcné specializace. Posláním tohoto orgánu by bylo nejenom řešit stížnosti na právní postupy správy, ale především také na její nečinnost, průtahy, nevhodné, neetické chování úředníků apod., které v odvolacím řízení správním ani ve správním soudnictví náležitě zohlednit nelze. Úkolem ombudsmana by mělo být v první řadě tlumit konflikty mezi veřejností a správou pokud možno hned v počátcích a jeho činnost by mohla mít za příznivých podmínek výrazné preventivní účinky ve směru "kultivace" správy.
- Zákonná právní úprava stížností, které nejsou peticemi.
- Významnou pomoc při provádění kontrol představují informační technologie.

#### 4.7 Závěry ke kapitole 4

1. Pro plnění základní úlohy ústředních správních úřadů, tj. pro oblast strategického rozhodování a tvorby norem nejsou dosud vytvořeny dostatečné podmínky. Je nezbytné zřídit k tomu profesionální informační a výzkumnou základnu.
2. V legislativní oblasti byl již učiněn reálný pokrok v harmonizaci s právem EU. Zatím však nejsou vytvořeny dostatečné institucionální a personální předpoklady pro vzrůstající nároky na sbližování legislativy a zejména na zajišťování kontroly a následné implementace. To se týká i rostoucích nároků na komunikaci u českých úředníků ústřední státní správy s příslušnými institucemi EU. Do nově přijatých legislativních pravidel vlády nebyly zatím promítnuty směrnice OECD k regulatorní reformě. Bude zapotřebí
  - přiměřeným způsobem a tempem aplikovat doporučení OECD k regulatorní reformě,
  - posílit legislativní útvary a prověřit připravenost na zajištění kontrol, nezbytných pro implementaci evropské legislativy,
  - připravit program soustavného zkvalitňování personální základny legislativního procesu.
3. V oblasti informací a informačních technologií již některé orgány státní správy značně pokročily. Zlepšení vyžaduje meziresortní koordinace, kompatibilita a sdílení informací, a využívání IT jako nástroje zvyšování profesionality, efektivnosti a zkvalitnění služeb veřejnosti. Je třeba výrazně zlepšit poskytování informací občanům při současném zabezpečení důvěrnosti osobních údajů. Otázkou není, zda informace o činnosti veřejné správy poskytovat, ale jak toto poskytování technicky zajistit. Zavádění a využívání informačních a komunikačních technologií musí být nedílnou součástí reformy veřejné správy na všech jejích úsecích. Přípravu informační politiky ČR je třeba harmonizovat se strategií reformy veřejné správy.



4. Do připravované právní úpravy správního řízení a správního trestání promítnout dokument Rady Evropy "Principy správního práva, týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami". Tento dokument bude třeba zahrnout i do vzdělávání a instrukcí pro úředníky, kteří aplikují správní právo, a úředníky pověřené kontrolou.
5. V zájmu přizpůsobení soudní kontroly evropským požadavkům je žádoucí
  - provést revizi nynější úpravy správního soudnictví ve smyslu této kapitoly a podrobnější podkladové studie,
  - dořešit postavení Nejvyššího správního soudu v systému správního soudnictví.
6. Analýza a redefinice funkcí kontrolního systému a jeho složek je nezbytná. Doporučuje se zadat studii o současném systému správní kontroly s cílem navrhnout zejména doplnění chybějících kontrolních institucí, posílit správní dozor ve smyslu požadavků EU, dozor nad veřejnými samosprávnými svazy. Rovněž je nezbytná zákonná úprava stížností, které nejsou peticemi.
7. Vzhledem k důrazu, který se v současné době na mezinárodní úrovni klade na etiku a kulturu správy a vzhledem k velkým nedostatkům v této oblasti u nás, řada expertních závěrů vyznívá ve prospěch zřízení instituce typu "ombudsmana".
8. Je nutno považovat za zásadní nedostatek naší veřejné správy, že správní kontrola byla u nás hluboce podceněna a že neexistuje orgán, který by na vládní úrovni odpovídal za racionální a efektivní systém kontrolních orgánů, za jejich koordinaci a řízení. Bez rychlého zaplnění této mezery nelze zvýšit spolehlivost a efektivnost kontroly, která je jednou ze základních podmínek pro zvýšení efektivnosti veřejné správy.
9. Dotvoření vnitřního kontrolního systému spolu se zákonem o státní službě je nezastupitelnou podmínkou pro motivaci kvality a výkonnosti, snižování nežádoucí anonymity a neodpovědnosti, které je obtížné čelit v prostředí, postrádajícím systematický služební dohled.

## KAP. 5 FINANCOVÁNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

### 5.1 Vymezení státní správy z hlediska financování

Problém nejasně definovaných orgánů státní správy se velmi zřetelně projevuje v organizaci jeho financování. Ministerstvo financí, které vydává závaznou rozpočtovou skladbu jako opatření ministra financí (dle zmocnění v § 10 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky), zařazuje mezi orgány a organizace státní správy ty, u nichž zřizovací nebo jiný zákon přímo výkon státní správy uvádí. Je ovšem známo, že v některých případech soud již rozhodl proti tomuto zařazení. Z tohoto členění vyplývá, že po odečtení příslušníků policie, vězeňské služby a celníků pracovalo v roce 1997 ve státní správě 146 tisíc zaměstnanců.

Typ organizace	Počet zaměstnanců	Struktura v %
Ústřední orgány	13 198	2,6
Ústředně řízené orgány státní správy	116 970	23,3
Státní správa celkem	130 168	25,9
Ostatní rozpočtové organizace	170 952	33,9
Rozpočtové organizace celkem	301 120	59,8
Příspěvkové organizace	202 065	40,2
Rozpočtové a příspěvkové organizace	503 185	100,0

*Poznámka: v těchto počtech nejsou zahrnuti zaměstnanci okresních úřadů (skutečnost roku 1997 činí 15 765 zaměstnanců). Celkový počet pracovníků státní správy - 146 tisíc tedy představuje součet 130 168 z výše uvedené tabulky a 15 765 pracovníků okresních úřadů.*

Z celkových 33 kapitol státního rozpočtu je financování státní správy zakomponováno v 26 kapitolách. Ve 23 případech jsou správci těchto kapitol ústřední odvětvové orgány státní správy (v čele 14 z nich stojí člen vlády), zbývající jsou sem zařazovány spíše z hlediska technického (kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády, Ústavní soud). Prostřednictvím těchto kapitol jsou financovány i další podřízené orgány státní správy, které mají buď územní působnost (např. Úřady práce, Finanční úřady a pod.) nebo mají specializovanou odbornost (Puncovní úřad, Česká školní inspekce pod.).

Při ještě širším pohledu na tuto problematiku by bylo možno veřejnou sféru vnímat jako "nepodnikatelskou sféru". Takový pohled v současné době ve svých statistických šetřeních praktikuje Český statistický úřad a vykazuje v této kategorii např. za rok 1997 cca 780 tisíc zaměstnanců ve fyzických, respektive 730 tisíc zaměstnanců v přepočtených počtech. Uvedené počty zahrnují zaměstnance organizací plně nebo částečně financovaných ze státního či místního rozpočtu a instituce, které nehopodaří za účelem zisku (např. veřejně prospěšné instituce, zdravotní pojišťovny a pod.).

## 5.2 Rozpočtování

Rozpočet orgánů státní správy je zásadně roční. Pouze jako podkladový materiál se zpracovávají tříleté rozpočtové výhledy některých ukazatelů. Celý systém vytváření a schvalování rozpočtů státní správy je začleněn do přípravy a schvalování státního rozpočtu jako jeho neoddelitelná součást. Státní správa nemá na úrovni kapitol ani agregátně určeny závazné rozpočtové ukazatele, které by určovaly objem prostředků na provoz státní správy vyčleněných. Suma, se kterou budou orgány a organizace státní správy hospodařit v běžném roce, se určuje až po schválení státního rozpočtu Poslaneckou sněmovnou Parlamentu. Správce každé kapitoly provede rozpočtový rozpis na všechny své organizace i na svůj vlastní úřad a rozhodne tak sám o sobě. Výjimkou jsou pouze počty pracovníků a mzdové prostředky, které vláda schvaluje jako závazný ukazatel podle orgánů skupin organizací a tedy i organizací státní správy.

## 5.3 Vývoj počtu zaměstnanců státní správy

Vývoj státní správy charakterizovaný počty pracovníků má v minulých letech rostoucí trend, což je zvláště způsobeno tím, že stát přejímá od zaměstnavatelů některé činnosti, které v době centrálně řízené ekonomiky a státního monopolu byly zajišťovány decentralizovaně (např. výpočet poskytování sociálních dávek), a také rozšiřováním některých tradičních aktivit, které v nových podmínkách nabyly na rozměru (např. rozšíření počtu hraničních přechodů a zvýšení aktivity na hranici si vyžádalo zvýšení počtu pracovníků celní správy). Některá významná zvýšení počtu pracovníků státní správy vlastně neznamenají zvýšení počtu státních zaměstnanců, protože se pouze mění statut organizací a zaměstnanců (např. Drážní úřad existoval již dříve, ale neměl status státní správy apod.). Celkový počet státních zaměstnanců má ovšem dlouhodobě klesající trend - viz srovnání roku 1994 a roku 1998 v následující tabulce.

Typ organizace	Počty zaměstnanců					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Státní správa	65 498	68 134	69 022	135 861	130 168	154 356
Ostatní ROPO	344 531	546 266	476 477	407 295	373 017	369 158
ROPO celkem	410 029	614 400	545 499	543 156	503 185	523 514

*Pozn. Tvrzení uvedené výše o přelévání mezi státní správou a rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi dokumentuje zejména srovnání roku 1995 a 1996, kdy počet pracovníků státní správy stoupl skokem o 67 tisíc, ale souhrnný počet státních zaměstnanců o dva tisíce klesl.*

Celkem zaměstnává rozpočtová a příspěvková sféra zhruba 11% celkového počtu zaměstnanců v České republice. Z hlediska vynaložených mzdových prostředků se jedná v roce 1997 o rozpočtový výdaj ve výši cca 74,3 mld. Kč. Spolu s odpovídajícími prostředky

na sociální a zdravotní pojištění, včetně základního přídělu do FKSP, pak cca 100 mld. Kč. Ve vztahu k celkovým rozpočtovým výdajům dosahuje podíl těchto “osobních” výdajů téměř 20% ( vlastní mzdové výdaje 14,2 % ). Ve srovnání s Francií (kde podíl osobních výdajů činí 40%), ale i Rakouska a SRN nejsou osobní výdaje příliš vysoké a dá se očekávat tlak na jejich růst .

#### **5.4 Vybavenost orgánů a organizací státní správy**

Vybavenost orgánů a organizací vykonávajících státní správu není centrálně koordinovaná a je tedy velmi diferencovaná. Mimořádné je především to, že správci rozpočtových kapitol, kteří jsou současně orgány státní správy, rozhodují o svém rozpočtu naprosto nezávisle v rozměrech daných velikostí kapitoly. Široké spektrum úrovně vybavenosti finančními prostředky, movitými a nemovitými prostředky ukazují pouze občasné provedená nesystematická šetření, ze kterých prakticky nejsou vyvozovány závěry pro financování (pokusy Ministerstva financí v tomto směru byly zamítnuty).

#### **5.5 Odměňování zaměstnanců státní správy**

Ke sjednocení způsobu odměňování v celé rozpočtové sféře došlo v roce 1992 vydáním zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. V působnosti tohoto zákona jsou, zjednodušeně řečeno, odměňování zaměstnanci zaměstnavatelů, jejichž výdaje či náklady na platy jsou zabezpečovány ze státního rozpočtu nebo z úhrad podle zvláštních zákonů. Kromě rozpočtových a většiny příspěvkových organizací to jsou dále např. zaměstnanci obcí, některých státních fondů, státních zdravotnických zařízení a podobně. Státní správa má dle tohoto zákona zvýhodnění v základních tarifech (tarify tvoří 60 - 70 % výsledného platu), které jsou o 25% vyšší než v ostatních rozpočtových a příspěvkových organizacích.

Tento zákon obsahuje základní principy odměňování výše uvedených zaměstnanců a dále obsahuje zmocnění pro vládu upravit příslušným nařízením vlády některé podrobnosti a specifika. Jedná se zejména o:

- způsob usměrňování prostředků na platy,
- katalogy prací, kvalifikační předpoklady a stupnice platových tarifů,
- podmínky pro poskytování dalších platů,
- podmínky pro poskytování některých příplatků,
- podmínky pro poskytování odměn,
- zvláštní jednorázové peněžní náležitosti pro příslušníky ozbrojených složek.

Z přehledu zmocnění je zřejmé, že celou řadu velmi významných částí platového modelu upravují právní předpisy nižší právní síly. Ze shora uvedeného výčtu chceme zvlášť zdůraznit tuto skutečnost ve vztahu k platovým tarifům a podmínkám poskytování dalších platů. To jsou

nejmarkantnější příklady možnosti následného účelového přístupu vlády k platům zaměstnanců veřejné správy. Příkladem mohou být zásahy do poskytování dalších platů v roce 1997 a 1998 a přístup k platovým tarifům pro rok 1998. Tento stav nepřispívá k právní jistotě zaměstnanců veřejné sféry v oblasti odměňování.

Základní charakteristiky platového systému jsou následující:

- kostrou platového modelu jsou tarifní platy založené na platových třídách a platových stupních podle služebních let,
- dále se uplatňují osobní příplatky, ohodnocující především dlouhodobě dosahované výsledky práce,
- odměny poskytované v souladu s taxativně vyjmenovanými důvody,
- další plat,
- další příplatky zohledňující specifické podmínky výkonu práce a charakter pracovní činnosti.

Za jedno z nejzávažnějších dilemat platového modelu je možno považovat skutečnost, že tento systém je sice koncipován jako systém, jehož kostrou je tarifní plat a na něj navazuje v zásadě obligatorní výčet dalších platových položek, ale tyto navazující platové složky jsou koncipovány tak, že umožňují kompetentním vedoucím pracovníkům velmi výrazným způsobem diferencovat skutečnou platovou úroveň jednotlivých zaměstnanců (typická je zejména položka “osobní příplatek” - až 100 % tarifu) a modifikovat tak základní diferenciační záměry založené v platovém modelu. Tento problém je dále umocněn ne právě transparentní konstrukcí katalogů prací pro jednotlivé sféry veřejné správy, umožňující značně “tvořivý” přístup k zařazování zaměstnanců do platových tříd. Rovněž absentuje výraznější kontrola aplikace této stěžejní oblasti platové politiky.

Přirozeným důsledkem zmíněných trendů jsou výdělkové disproporce objevující se v nejrůznějších průřezích zaměstnanosti ve veřejné správě. Výdělková úroveň jednotlivých orgánů a organizací je určena nikoliv prioritně platovým modelem (náročností pracovních činností vyplývajících z katalogů prací a dalšími vlivy objektivního platového charakteru), ale objemem do rozpočtu kapitol či konkrétních organizací prosazených prostředků na platy. Pružný platový model je schopen jakýkoliv příliv prostředků na platy absorbovat. V této sféře se prosazují tlaky obecně politického či prostě lobbyistického charakteru, kterým lze za současné situace velmi obtížně čelit.

Do jisté míry živelně se vytvářející výdělkové relace se stávají vážným problémem v odměňování jednotlivých skupin zaměstnanců veřejné správy. V budoucnosti (a v současné době se to již v řadě případů projevuje - např. učitelé) lze očekávat dramatické reakce ze strany některých odborových svazů. Řešení vzniklých problémů má obvykle politické souvislosti, nebývá systémového rázu a vytváří další disproporce.

Dynamika vývoje platů ve státní správě je po krátkodobém zvýšení polovině 90tých let opět nižší než ve sféře podnikatelské. Skutečnost, že ve státní správě jsou průměrné platy vyšší než průměrné platy zaměstnanců celostátně, je dána především výrazně vyšší náročností

na kvalifikaci a odpovědnost, která je do státní správy koncentrována. Porovnání platů na srovnatelných pracovních pozicích mezi státní správou a soukromým, případně bankovním sektorem ukazuje, že státní správa je v průměrných příjmech o 30 a více procent níže. To, že stát svým zaměstnancům neposkytuje ani žádné jiné kompenzace, se samozřejmě odráží v malé

stabilitě zaměstnaneckého personálu, v jeho kvalitě a výkonnosti. Zřetelným nedostatkem je i minimální úroveň relevantních informací, které jsou o podrobnostech odměňování ve státní správě z formálních zdrojů k dispozici.

### Vývoj nominálního a reálného platu (srovnání ROPO a státní správy s podnikatelskou sférou)

Rok	1989	1993	1994	1995	1996	Uprav. 1996	k uprav.96 1997
Míra inflace v %		20,8	10	9,1	8,8	8,8	8,5
<b>Podnik.sféra -data ČSÚ</b>							
Index růstu prům.nom. platu				119,1	117,8		111,9
Prům.nom.plat přepočt. x)		.	7 090	8 445	9 944		11 129
Růst reálného platu m.r.=100				109,2	108,2		103,1
<b>Ústředně řízené ROPO:</b>							
Index růstu prům.nom. platu			117,6	118,0	117,9	117,2	105,6
Prům.nom.plat přepočt. x)	3 450	6 770	7 962	9 392	11 076	11 005	11 625
Růst reálného platu m.r.=100			106,9	108,1	108,4	107,7	97,4
z toho:							
<b>Státní správa celkem</b>							
Index růstu prům.nom. platu			119,6	115,1	124,0	120,7	104,9
Prům.nom.plat přepočt. x)		8 110	9 700	11 169	13 855	13 486	14 146
Růst reálného platu m.r.=100			108,7	105,5	114,0	111,0	96,7
v tom:							
<b>Ústřední orgány</b>							
Index růstu prům.nom. platu			124,9	116,7	114,2	113,8	104,4
Prům.nom.plat přepočt. x)		9 418	11 761	13 724	15 668	15 621	16 302
Růst reálného platu m.r.=100			113,5	107,0	104,9	104,6	96,2

x) Rok 1989 kvalifikovaný odhad

Průměrné platy jsou propočteny z přepočteného počtu pracovníků na plně zaměstnané.

## **5.6 Závěry ke kapitole 5**

1. Analýza identifikuje řadu problémů, spojených s nejasným vymezením státní správy, s neprůhledným hospodařením správců kapitol, kteří rozhodují o svých rozpočtech naprosto nezávisle, s velkou mírou diskrečního rozhodování v oblasti odměňování zaměstnanců státní správy.
2. Z analýzy vyplývají zřetelná doporučení:
  - změnit rozpočtová pravidla, což je nezbytné i v souvislosti se vstupem do EU,
  - provést nutné změny v koncepci a v celém systému územních rozpočtů,
  - k odstranění právní nejistoty v oblasti odměňování posílit úlohu zákonné úpravy,
  - zhodnotit a revidovat proporci mezi tarifně stanovenými platy a jejich možným navýšením v podstatě volnou úvahou vedoucích pracovníků; upřesnit pravidla pro zařazování zaměstnanců do tarifních skupin, a tak přiblížit odměňování v této oblasti evropským standardům,
  - stanovit jednotná základní pravidla pro hospodaření rozpočtovými prostředky a stanovit jednoznačné kompetence a pravomoci Ministerstva financí v oblasti kontroly hospodaření státními finančními prostředky, jak je obvyklé v zemích EU.

## Kap. 6 LIDSKÉ ZDROJE

Lidské zdroje se považují za hlavní a nejcennější prostředek veřejné správy, protože naprosto zásadním způsobem ovlivňují její celkovou úroveň a účinnost. Je mnohem snazší měnit zákony a reorganizovat státní orgány než vybudovat a uchovat vysoce kompetentní a státu a občanům oddanou státní službu, a zabezpečit celoživotní vzdělávání všech pracovníků veřejné správy v rychle se vyvíjejícím ekonomickém a sociálním prostředí.

### 6.1 Státní služba v současné Evropě

Tato analýza se zaměřuje především na tu část zaměstnanců veřejné správy, kterou zařazujeme do kategorie **státní služby**. Vyznačují se obvykle zvláštním právním postavením ve správních úřadech, kde se podílejí na výkonu veřejné moci (jsou nadáni pravomocí nebo se podílejí kvalifikovaným způsobem na rozhodovacích procesech), disponují veřejnými prostředky, přicházejí do styku se závažnými informacemi atd. Proto je zvýšený zájem na jejich profesionalitě, nestrannosti, politické nezávislosti, výkonnosti, atd.

V postkomunistických zemích je na pořadu dne **zásadní reforma státní služby**. Česká republika v tomto procesu dnes zjevně zaostává za většinou těchto zemí, které již vytvořily základy právní úpravy státní služby a moderní personalistiky, zřídily nebo modernizují vzdělávací instituce pro veřejnou správu a mají orgány odpovědné za tuto oblast.

Cílem reformy je státní služba, odpovídající principům demokratického právního státu a efektivního výkonu veřejné správy. Proto musí být

- vysoce kompetentní a profesionální
- nestranná a nepolitická
- stabilní, avšak schopná akceptovat a iniciovat potřebné změny v pravý čas.

Země EU dnes nemají jednotný systém státní služby - poměry v jednotlivých zemích odrážejí jejich historické a jiné zvláštnosti. V zásadě lze rozlišovat dva systémy státní služby:

- kariérní systém ( v podstatě celoživotní zaměstnání ve státní službě se zaručeným služebním postupem a definitivou, tj. zásadní nevypověditelností služebního poměru),
- systém funkčních míst (“job system” nebo “position system”, dříve “merit”), založený na obsazování jednotlivých funkčních míst kandidáty splňujícími stanovené předpoklady (bez ohledu na jejich předchozí působení ve veřejném nebo soukromém sektoru).

Kariérní systém předpokládá zvláštní **veřejnoprávní režim státních zaměstnanců**. V zemích, které podřizují právní poměry těchto zaměstnanců pracovnímu zákonodárství,



existují zpravidla zvláštní zákony, upravující specifika státní služby. Podle rotterdamského dokumentu SIGMY již zmíněného v kap. 1 všechny členské země EU “mají profesionální státní službu, spravovanou na základě zákona, v níž přijímání zaměstnanců a služební postup jsou založeny na zásadách soudobého managementu lidských zdrojů (včetně odborných předpokladů, dovedností, motivace, stability pracovních sil) a loajálního výkonu vládní politiky”. Tyto země také zdůrazňují a aplikují pravidla etického chování veřejných úředníků. Jak jsme již uvedli v kap. 1, tento dokument řadí zřízení státní služby se všemi základními atributy, tj. na jedné straně vymezením povinností a práv a kontroly, a na druhé straně zabezpečením ochrany před nežádoucími vlivy a tlaky, za klíčový prvek demokratických reforem. Kariéerní státní služba podporuje růst kvalifikace a zhodnocování zkušeností, a spolupráci a kooperaci uvnitř státní správy i ve vztahu k dalším veřejným subjektům. Je tedy “produktivní dlouhodobou investicí”.

Tyto závěry doplňují dvě informativní zprávy, které pro účely tohoto projektu zpracovali experti v rámci programu SIGMA.

Podstatné je ovšem, abychom z tradičního systému dosud v Evropě převažujícího nepřebírali to, co již nevyhovuje novým podmínkám a co je na ústupu. Důležitá je analýza dopadů a rizik zvažovaných modelů, která by snížila nebezpečí rozhodování na základě jednostranných informací a očekávání. Snaha snižovat veřejné výdaje a zvyšovat pružnost a přizpůsobivost veřejné správy vede k tendenci redukovat státní službu a vyhradit zvláštní režim jen pro ty zaměstnance správních úřadů, u nichž je odůvodněn výše uvedenými kritérii.

## 6.2 Situace v České republice

Současná situace správního aparátu je poznamenána 40ti lety nedemokratických poměrů, upřednostňování kritéria politické spolehlivosti před odborností a výkonností, zneužívání státní správy pro cíle vládnoucí strany, rozkladu etických hodnot a správní kultury. Bohužel, od změny režimu v listopadu 1989 se personální politice, personálnímu řízení a rozvoji lidských zdrojů ve veřejné správě věnovala nedostatečná péče a změny provedené od roku 1989 do dnešního dne neodpovídají ani potřebám ani možnostem této země.

Kromě odchodu nejvíce zkompromitovaných osob a výměn na řadě vedoucích míst došlo po listopadu 1989 k odlivu mnoha schopných úředníků do soukromého sektoru. Tento trend se nepodařilo zastavit především vzhledem k platovým poměrům a zamřzeným perspektivám ve veřejném sektoru. Důsledkem je téměř nulový zájem mladých odborníků, především z nedostatkových profesí, o nástup do státní služby, nedostatečná generační obměna a skutečnost, že slušný chod aparátu spočívá na řadě míst na příslušnících přesluhující generace.

Příčinou nejsou ovšem jen nízké platy, které jsou zejména pro mladší zaměstnance limitujícím faktorem, ale **celkově neuspořádané poměry ve státní službě**, které nezaručují zaměstnancům odborný růst, služební postup podle definovaných pravidel a jasnou služební perspektivu.

Zákon o státní službě nebyl dosud přijat, státní personální politika nebyla definována, žádný orgán nenese odpovědnost za centrální řízení státní služby. Dosavadní politická prohlášení ke státní službě se soustřeďují na obecné principy, zejména naplnění ústavy, depolitizace, prevence korupce, profesionalizace a zamezení nadměrné fluktuace. Některá prohlášení degradují význam a úlohu státu a demoralizují pracovníky veřejné správy. Stát své zájmy a principy v této oblasti ještě jednoznačně a uceleně nedefinoval.

Personální řízení se v praxi chápe a provádí spíše jako personální evidence a administrativa. V resortech i v celém systému veřejné správy je roztržštěná a nekoncepční. Péče o rozvoj lidských zdrojů je ponechána na uvážení řídicích pracovníků, kteří nejsou pro tento úkol připraveni, nedoceňují jeho význam a mají o něm většinou značně zjednodušené představy. Většina vedoucích pracovníků vidí svou roli v personalistice pouze ve stanovení platů a odměn a schvalování reorganizací a s nimi spojených přesunů lidí. Slabě obsazené personální útvary neplní svou úlohu v oblasti strategie a rozvoje lidských zdrojů a mají jen nepatrnou oporu ve vedení úřadů.

**Kritika státní služby** ze strany veřejnosti, podnikatelů, politických kruhů a našich i zahraničních odborníků, se proto často týká otázek spadajících do oblasti lidských zdrojů: neodpovídající kvalifikace, nízké výkonnosti, byrokratismu, korupce, neochoty a nezájmu o potřeby a problémy občanů. Mnozí pracovníci veřejné správy si dosud myslí, že občané existují pro ně, nikoliv oni pro občany. Rovněž jsme se nedokázali zbavit politizace úřednického aparátu, která má své kořeny v minulém režimu. Někteří úředníci považují za nejdůležitější být dobře zapsáni u určité politické strany, což může být výhodnější než perfektní výkon služby. Česká politická sféra dosud nepochopila, jak nevhodným ovlivňováním státních úředníků poškozují veřejnou správu a konec konců i sebe sama.

Hlavní problémy je možno shrnout do následujících bodů:

- **Personální složení úřadů:** Chybí odborníci všeobecného zaměření, s moderním vzděláním a rozhledem, pro řídicí funkce a strategické rozhodování, a dále příslušníci řady profesí a specializací, vyškolení pro výkon analytických, informačních, legislativních atd. funkcí ve veřejné správě. Nedostatečná znalost cizích jazyků se stává vážnou brzdou modernizace správy a zapojení do evropského procesu. Permanentní a těsný pracovní kontakt s EU a dalšími zahraničními subjekty, bez kterého se nepohneme kupředu, a do kterého se musí zapojit většina ministerských úředníků, je prakticky neuskutečnitelný. Příliš mnoho materiálů a jednání se musí překládat, kvalita mnohých překladů je nevyhovující, konference a pracovní setkání se vzhledem k jazykové kvalifikaci obsazují několika "odborníky na všechno".
- **Nábor do státní služby:** Standardně organizovaný propracovaný systém téměř neexistuje. **Výběr** nových zaměstnanců nepodléhá povinnému konkursnímu řízení - rozhodnutí závisí na řídicích pracovnících. Konkursní řády, pokud existují, nejsou příliš propracované. Především nejsou dost jasné a předem publikované konkursní požadavky, samotné konkursy nejsou příliš náročné. Většinou se omezují na povšechné pohovory. Limitujícím faktorem je však naprostý **nedostatek kvalitních uchazečů**. Neexistuje ucelený systém

vzdělávání zaručujícího cílenou přípravu a přísun absolventů pro veřejnou správu. Citelně chybí vysoká škola speciálně zaměřená na tyto úkoly, jak je to obvyklé na západě a dnes již v řadě postkomunistických zemí.

Stejně tak chybí ucelený systém vzdělávání úředníků ústřední státní správy v průběhu zaměstnání. O něco lepší je situace u úředníků místní státní správy, na jejichž vzdělávání zákon pamatoval a upravila je alespoň ministerská vyhláška (právní závaznost povinnosti získat osvědčení o absolvování takto předepsané zkoušky je ovšem sporná). Kuriózní je skutečnost, že u místní správy se tak navázalo na dřívější praxi ověřování odborné způsobilosti, kdežto u ústřední správy bývalý systém silně politicky pojímaného cyklického školení prostě zanikl, aniž byl jakkoli nahrazen. Rozptýlené jednotlivé akce nebo vysokoškolské kursy, které se snaží suplovat alespoň částečně chybějící systém, skutečným řešením být nemohou.

- **Politizace státní služby:** Vzhledem k absenci náležitých pravidel, obsahujících zákonná kritéria a procedury pro přijímání a povyšování státních zaměstnanců, a vzhledem k tomu, že nejsou dostupné evidence nebo kontrolní zprávy o regulérnosti přijímacích řízení a opodstatněnosti jmenování do vedoucích funkcí, nelze jednoznačně doložit tvrzení, že politizace státní správy, praktikovaná v minulém režimu, se prosadila i v nových poměrech, případně určit, s jakou intenzitou. Požadavek depolitizace veřejné správy se však stále opakuje v odborném a jiném tisku a v expertních vyjádřeních (našich i zahraničních odborníků a státních zaměstnanců). Obsazování míst ve státním aparátu podle stranické příslušnosti nebo na základě známostí je v rozporu s požadavky právního státu a zájmy veřejnosti. Vadou je již sama absence zákona a garancí jeho dodržování, tedy možnost politizace, kterou daný systém připouští.
- **Nedostatky v organizaci a řízení:** Ty způsobují, že chybí řádný popis pracovních míst, úředníci neznají dobře své úkoly a požadavky na ně kladené. Jsou nedostatečně informováni o cílech útvarů a úřadů, o připravovaných změnách. (Snaží se např. dopátrat informací o reformních návrzích, i takových, které se jich bezprostředně týkají, na postgraduálních univerzitních kursech- na pracovištích tyto návrhy a možnost vyjádřit se k nim postrádají.)
- **Slabá motivace:** Neexistuje ucelený motivační systém. Odměňování se silnou diskreční pravomocí řídících pracovníků, absence pravidel služebního postupu, chybějící systémy hodnocení a péče o personální růst vytvářejí demotivující prostředí, podvazující výkonnost, kvalitu a iniciativu. Zaplatit ideálně modelovanou státní službu dnes žádný stát nedokáže. Motivační systém proto musí kombinovat platy (odměňování) s určitými jistotami a výhodami a poskytnutím zajímavého a motivujícího pracovního obsahu a prostředí. Z průzkumů vyplývá, že i ve státní službě patří mezi priority zaměstnanců s motivačním efektem pracovní podmínky a vztahy na pracovišti.
- **Disciplinární odpovědnost:** U nás neexistuje, v čemž jsme raritou. Funkce odpovědnosti ve státní službě je však nenahraditelná z hlediska garance dodržování služebních

povinností a prevence excesů, které ztěžují chod správy a zhoršují její obraz v očích veřejnosti.

- **Početní stavy úředníků a jejich nárůst:** Namísto politickými dokumenty ohlašovaného snižování dochází k růstu počtů, což je rovněž předmětem veřejné kritiky. Objektivní posouzení však vyžaduje sledovat a vyhodnocovat výkonnost a vývoj zaměstnanosti v úřadech, příčiny fluktuace, využívání vnitřních rezerv atp. Bez toho nelze zatím ověřit, nakolik je růst počtu státních úředníků výsledkem neefektivnosti státní správy a živelnosti vývoje (který byl přibrzděn až ekonomickými potížemi a úspornými "balíčky" v roce 1997), a nakolik je odůvodněn zřizováním nových úřadů nebo útvarů v souvislosti s novými úkoly a funkcemi státu (např. kapitálový dozor, výběr daní, rozšíření celní služby, policie, pracovní úřady, atd.). Jak známo, nějaké "normativy" v této věci ani v mezinárodním měřítku neexistují a různá resortní nebo mezinárodní srovnání slouží jen jako pomocná kritéria.
- **Péče o zvyšování výkonnosti správy:** Tato péče by měla být záležitostí všech správních úřadů. Potřebuje však určitá pravidla a zajištění jejich realizace v organizaci a řízení lidských zdrojů. Zanedbání tohoto úkolu vede vždy znovu k nárůstu úřednických míst nad možnosti státního rozpočtu a k následným jednorázovým redukcím, které svou nesystémovostí narušují chod správy a nemají trvalé účinky. Výkonnost se ve veřejné správě nesleduje, zatížení úředníků je nerovnoměrné, schopní jsou přetěžováni a neschopných a nevykonných se za daných poměrů aparát těžko zbavuje. Úřady a orgány nemají často informace a představu o tom, na jaké směry zvyšování výkonnosti jednotlivců a celých institucí by bylo vhodné se zaměřit, kde získat informace a odbornou pomoc, a jak postupovat při přípravě a realizaci změny (change management).

### 6.3 Zákon o státní službě

Reforma státní služby se až dosud soustředovala převážně na přípravu zákona o státní službě. Význam takového zákona je v našich podmínkách prvořadý. Jen zákon může garantovat nezbytné jistoty, vnést do státní služby potřebný řád, upravit práva, povinnosti a odpovědnost státních zaměstnanců, a definovat kritéria, podle nichž budou jednotlivci sami schopni posuzovat své možnosti, perspektivy a potřeby pracovního zlepšení a dalšího vzdělávání. Bez osobní odpovědnosti se odpovědnost orgánů veřejné správy stává značně iluzorní záležitostí – správní orgán kolektivně potrestat nelze.

Zároveň se v politických projevech a postojích úřadů projevuje dobře známá tendence přeceňovat moc práva. ("Máme zákon, je to ošetřeno, co ještě chcete?"). Naši i zahraniční experti mnohokrát upozornili, že jde o komplexní problém, začít je nutno přijetím koncepce s uvážením dopadů a rizik možných řešení a je nezbytné s dostatečným předstihem začít vytvářet personální předpoklady, tj. vyškolit personalisty, zahájit vzdělávací programy pro doplnění státní služby o chybějící odborníky, připravit evaluační a rekvalifikační programy a programy osobního růstu, atd. Některé kroky v tomto směru byly zahájeny bývalým ÚLVS, po jeho zrušení se v nich však systematicky nepokračovalo.

Zásady zákona o státní službě byly již v roce 1994 projednány ve výborech Poslanecké sněmovny, následný návrh zákona vláda však na pořad svého jednání nezařadila. Příčiny byly v politických neshodách, tehdejší návrh nebylo i proto možno dořešit. Bylo též nesnadné v řadě koncepčních otázek najít jedno řešení, platné jak pro krátkodobé, tak pro dlouhodobé cíle.

Návrh věcného záměru služebního zákona z května 1998 proto oddělil přechodnou etapu konsolidace státního aparátu od budoucí druhé etapy, v níž se teprve předpokládá zavedení definitivy, tedy kariérního systému, v plném rozsahu. Některé teze návrhu by bylo vhodné znovu zvážit. To se týká např. záruk ústavního práva občanů na rovný přístup k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), bez nichž nelze zamezit politizaci a nepotismu ve veřejné správě. V současném světě by byl také neobvyklý zákaz členství úředníků civilní služby v politických stranách.

## **6.4 Etika a správní kultura**

V prostředí státní správy, která se dosud zbavuje dědictví minulosti, která není ještě ustálená, kde fluktuace zaměstnanců a střídání vedoucích na vyšších místech jsou značné, a která trpí nedostatkem pozitivních příkladů a vzorů, nelze dosud počítat s působením ustálených a všeobecně přijímaných etických standardů a správní kultury. U nás se navíc otázkám etiky věnovala malá pozornost přesto, že máme k dispozici etické kodexy veřejné správy, které byly přijaty v řadě zemí (např. Velká Británie, Portugalsko), a doporučení k otázkám správní etiky vydávaná nebo v současné době projednávaná v OECD, EU, Radě Evropy i jiných organizacích.

Pochopitelně samo vydání etického kodexu bez návazných opatření v personálním řízení a veřejné kontroly by nemohlo být dost účinné. Podstatné je proto takové kodexy široce popularizovat a etické aspekty správní práce postupně prosazovat do myšlení a jednání řídicích pracovníků. Potřebujeme vzory žádoucího chování a jednání, průpravu pro působení ve správě včetně vyjasňování etických problémů, všestrannou podporu růstu lidských zdrojů, pravidelné hodnocení pracovníků, spojování motivace se zvyšováním úrovně správní kultury a etickým jednáním. Všech racionálních prostředků podporujících zvyšování etiky a kultury správy je třeba využít.

## **6.5 Vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů**

Nahodilost a nekonceptnost, které převažují v personálním řízení v české veřejné správě, se nemohly neprojevit ve vzdělávání a rozvoji jejích pracovníků. Úplný přehled o realizovaných vzdělávacích aktivitách a jejich skutečném dopadu chybí. Přesto lze říci, že situace v jednotlivých resortech je velmi rozdílná. Rysy systémového přístupu se projevují spíše u dekoncentrované státní správy odpovědné za vymezené technické úseky (finanční úřady, celní služba, úřady práce apod.). Na úrovni ministerstev dominuje vzdělávání v jazycích a

informačních technologiích a začíná se rozvíjet určité vzdělávání nově přijatých pracovníků a krátké školení pro některé vedoucí pracovníky a vybrané specialisty, např. v otázkách příprav na vstup do EU.

Meziresortní koordinace je však minimální. Nad potřebami a politikou rozvoje lidských zdrojů pro období ekonomické a společenské transformace a příprav na členství v Evropské unii se dosud nezamyslela česká veřejná správa jako celek ani její důležité složky jednotlivě. Česká republika se od jiných evropských zemí odlišuje i tím, že nemá institut ani školu státní nebo veřejné správy ani programy potřebné úrovně pro přípravu špičkových a budoucích státních úředníků.

Úloha vzdělávání v řešení základních problémů veřejné správy se redukuje na převážně nahodilé vysílání jednotlivců do kurzů (včetně zahraničních kurzů a stáží). Pracovníci veřejné správy nevidí, že by se na vzdělávání kladl výrazný důraz a že by bylo vyžadováno a vysoce ceněno jejich představenými. Motivace pro vzdělávání a sebevzdělávání je slabá. Vcelku lze říci, že byla promarněna příležitost využít vzdělávání v rozsáhlé míře jako jednoho ze základních nástrojů reformy a modernizace české veřejné správy. Při absenci perspektivy a politické vůle tomu ani nemohlo být jinak.

Podstatné zvýšení úrovně vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů se proto v české veřejné správě stalo naléhavou nutností a nesnese dalších odkladů. Jako žádoucí se jeví tyto směry:

- Rozvoj lidských zdrojů bude třeba pojmut jako jednu z hlavních součástí strategie reformy, sladěnou s ostatními reformními směry a opatřeními. Nutný bude koncepční a systémový přístup, který řeší rozvoj lidských zdrojů v jeho širokých souvislostech (s koncepcí státní služby, kariérou, personální politikou, kvalifikačními požadavky, motivací, hodnocením, zaváděním nových metod a technologií, prováděním změn atd.).
- Zahraniční zkušenosti s rozvojem lidských zdrojů ve veřejném i soukromém sektoru bude třeba lépe a rychleji využívat. Tyto zkušenosti jsou k dispozici. I pro organizace české veřejné správy je např. zajímavá koncepce "učící se organizace" (learning organization). I ministerstvo se může stát učící se organizací. Využitelné jsou zkušenosti se širokou paletou metod vzdělávání a sebevzdělávání, včetně využívání rychle se rozvíjejících nových vzdělávacích technologií. Cenné jsou zkušenosti s metodami, které důsledně spojují vzdělávání a sebevzdělávání s řešením praktických problémů daných organizací a plánováním a realizací změny.
- Bez nové infrastruktury pro zabezpečení koncepční práce, vypracování vzdělávacích politik, zjišťování potřeb, přenášení zahraničních zkušeností, koordinace, vyvíjení nových programů, vzdělávání vzdělavatelů, poradenské pomoci jednotlivým organizacím státní správy, informační služby o možnostech vzdělávání, pomoci při vyhledávání nejvhodnějších vzdělávacích programů, atd. se česká veřejná správa neobejde. Zejména bude však nutno vypracovat a institucionálně zabezpečit základní programy pro státní úředníky, odpovídající jejich měnícím se potřebám v průběhu kariéry ve státní službě. Lépe bude třeba využívat i již existující české infrastruktury manažerského, finančního a jiného odborného vzdělávání, která je schopna pokrýt některé vzdělávací potřeby veřejné správy ve společných programech se soukromým sektorem nebo v programech plně upravených

pro potřeby veřejné správy.

- Systém vzdělávání musí ve vhodné formě pokrývat i potřeby členů volených složek veřejné správy s cílem zvýšit autonomii a kvalitu rozhodování, umožnit reálný výkon kontroly práce aparátu, a zvýšit odpovědnost za přijímání a plnění rozhodnutí.
- V motivování úřednictva bude účelné se zaměřit na větší zájem o sebevzdělávání, na vzdělávání, které zjevně řeší prioritní problémy daných organizací, na získávání prakticky použitelných znalostí a zkušeností místo získávání certifikátů a diplomů, a na předávání znalostí a zkušeností druhým, a to zejména nové generaci.
- Vzhledem k dlouholetému podceňování a zanedbávání si zvláštní pozornosti zaslouží tzv. "měkké" dovednosti (soft skills): jednání s lidmi (uvnitř veřejné správy i s klienty), komunikování, koučování podřízených a jiných kolegů, etické chování, dávání příkladu, řešení konfliktů, řešení lidských aspektů organizačních a systémových změn, aj.
- Informační a komunikační technologie se musí stát důležitou obsahovou složkou i prostředkem vzdělávání i sebevzdělávání v celé veřejné správě.

Nejprve bude však zapotřebí doplnit a prohloubit informovanost o skutečném stavu vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů na různých úrovních a v různých sektorech veřejné správy a provést hlubší analýzu skutečných potřeb posuzovaných jak z hlediska samých pracovníků veřejné správy (poptávka), tak z hlediska mezinárodních tendencí a očekávaného budoucího vývoje, na něž se veřejná správa musí dobře připravit.

## 6.6 Závěry ke kapitole 6

1. Práce s lidmi, personální řízení a rozvoj lidských zdrojů patří k nejzávažnějším, přitom však nejzanedbanějším úsekům české veřejné správy. Celkové zlepšení na tomto úseku je naléhavě potřebné a musí být nedílnou součástí reformy státní správy, ať bude pojata jakkoliv. Zlepšení je nutno dosáhnout v co nejkratším čase. Přístup však musí být koncepční a strategický.
2. Zahraniční praxe poskytuje v této oblasti dostatek využitelných zkušeností a modelů, je však třeba se vyvarovat modelů, které se v západní Evropě začínají opouštět nebo revidovat.
3. Prioritou je celkové zvýšení prestiže veřejné správy a funkce státního úředníka a zlepšení jejich obrazu v očích široké veřejnosti, podnikatelských kruhů, a zejména mladé generace, z níž se budou rekrutovat noví pracovníci veřejné správy. K tomu bude nutné položit zvýšený důraz na etické chování a jednání, na zlepšení vztahů a způsobů jednání s veřejností a na využívání vzorů příkladného jednání pracovníků veřejné správy.
4. Zákon o státní službě je třeba dopracovat ve dvou fázích: V první fázi vyjasnit záměr zákona, tj. provést zásadní politické rozhodnutí o volbě modelu státní služby, definovat její personální složení a požadavky na státní službu, a vyhodnotit dopady včetně nákladů; ve druhé fázi pak připravit a projednat návrh zákona, včetně doprovodných opatření (sekundární legislativa, řídicí struktury, opatření a postupy personálního řízení).

5. Personální politiku a praxi je třeba komplexně vytvořit a aplikovat jako ucelený systém, který klade důraz na kompetenci, odpovědnost, iniciativu a výkonnost, zabezpečuje výběr nejlepších uchazečů, omezuje subjektivní a neodborné praktiky výběru, aplikuje neformální hodnocení pracovníků, vyjasňuje otázky dlouhodobé kariéry, zkvalitňuje osobní evidenci a její praktické využívání, a věnuje značný prostor celoživotnímu vzdělávání a rozvoji lidských zdrojů.
6. V zákoně i v systému personálního řízení bude nutno vytvořit předpoklady pro to, aby mohla probíhat mobilita pracovních sil i v oblasti veřejné správy.
7. Ve vzdělávání a rozvoji pracovníků veřejné správy je rovněž nutno docílit rychlého a radikálního zlepšení, usilovat o koncepční přístup, vyvarovat se nahodilosti a krátkodobých improvizací, a využívat vzdělávání jako účinného nástroje strategie reformy.
8. Ve vzdělávání se dnes ve veřejném i soukromém sektoru nejvyspělejších zemí nabízí široká paleta moderních přístupů a metod, včetně metod plně využívajících informačních technologií, proto bude nutné zlepšit informovanost orgánů veřejné správy o tom, co je k dispozici, a poskytnout jim odbornou pomoc při analyzování jejich vzdělávacích potřeb i volbě a zavádění vhodných systémů a programů.
9. Urychleně je proto třeba promyslet a připravit zřízení Institutu státní či veřejné správy, definovat jeho přímé vzdělávací funkce a nosné programy i informační, podpůrné, studijní a poradenské služby poskytované organizacím i jednotlivým pracovníkům veřejné správy.
10. Naléhavým úkolem je také koordinace a zkvalitňování programů vysokoškolské výuky zaměřené na přípravu pro veřejnou správu.



## **Kap. 7 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ K DALŠÍMU POSTUPU REFORMY**

Tato závěrečná kapitola se omezuje na hlavní závěry a doporučení, které vyplývají z analýzy. Jde o závěry k základnímu zaměření a hlavním zásadám a stránkám reformy. Celá řada dalších závěrů a doporučení, podrobnějších nebo týkajících se dílčích a specifických oblastí, byla uvedena přímo v textu a závěrech jednotlivých kapitol a zde se znovu neopakují.

### **7.1 Celkové závěry a doporučení**

1. Česká republika bude v nadcházející etapě řešit řadu úkolů prvořadého významu pro její další demokratický vývoj, posílení výkonnosti ekonomiky, uspokojivé řešení sociálních problémů a posílení vnitřní a vnější bezpečnosti. Podstatnou úlohu přitom bude hrát zapojení země do mezinárodní spolupráce. Mimořádné úsilí si vyžádá příprava našeho vstupu do EU.
2. Plnění těchto úkolů je nemyslitelné bez vysoce kompetentní a výkonné veřejné správy. I pro nás platí závěry o úloze efektivního státu a plně funkční demokratické veřejné správě jako podmínek úspěšného rozvoje ekonomiky a plnění dalších společenských cílů. Stanoviska a závěry předních mezinárodních organizací, podložená rozborů praxe desítek států, jsou shrnuta v první části analýzy.
3. Analytické práce, provedené v rámci tohoto projektu, potvrzují a v některých směrech doplňují a specifikují závěry dokumentů EU k situaci české veřejné správy a nezbytnému urychlení její zásadní reformy.
4. Česká republika má dnes systém veřejné správy, který svou základní strukturou, lidskými zdroji, finančními, právními a dalšími prostředky a kapacitami má základní předpoklady a vybavení pro své úkoly. Ovšem pouze za podmínky, že lidských a ostatních zdrojů bude efektivně využíváno, že se urychleně vyřeší zanedbávané a odkládané problémy a že se kvalita a výkonnost správy v krátké době dostane v zásadních parametrech na kompatibilní evropskou úroveň.
5. Analýza potvrdila oprávněnost kritických výhrad dokumentů a studií EU i českých a zahraničních odborníků k dosavadnímu průběhu reformy veřejné správy v ČR, která se značně opozdila za celkovým procesem transformace společností a stala se vážným limitujícím činitelem vstupu ČR do EU. Hlavními příčinami zpoždění a deficitů reformy veřejné správy bylo podcenění významu veřejné správy a veřejného sektoru pro úspěšný postup demokratické a protržní transformace i důležitosti efektivní správy a fungujícího veřejného sektoru pro vyrovnaný hospodářský růst. Často zdůrazňovaná pravda, že reforma je dlouhodobý proces, spočívající v postupném uskutečňování jednotlivých kroků, by

neměla být záminkou pro odkládání celkové koncepce. Dílčí reformní opatření bez jednotící koncepce, strategie a koordinace nejen že ucelenou reformu nevytvoří, nýbrž hrozí tím, že se reforma bude provádět neefektivně, promrhají se finanční prostředky a lidský potenciál, "zaděláme si" na další inflaci legislativních změn, a vzniknou četné další obtíže.

6. Pro úspěšnost reformy veřejné správy je nezbytné, aby se stala politickou prioritou vlády a aby její uskutečňování mělo podporu všech demokratických politických sil. Úspěch reformy bude záviset na faktické politické podpoře včetně finanční, na podpoře veřejnosti, využití informací a informačních technologií, v neposlední míře však i na samotných protagonistech a účastnících reformy. Příprava a zejména provádění reformy nemůže být jen dílem úzkého okruhu úředníků a odborníků. Je potřebné vést ji jako otevřený proces za účasti všech dostupných odborných pramenů a praktických zkušeností, odborníků i v dialogu s širokou veřejností. Mimořádný důraz nutno položit na informovanost přímých účastníků, zaměstnanců veřejné správy s cílem posílit jejich proreformní angažovanost a omezit jejich obavy a reorganizační frustrace. To však znamená, že každá restrukturalizace spojená s přesuny nebo redukcí počtu správních zaměstnanců musí být spojena s programy rekvalifikace a zárukami ze strany zaměstnavatele.
7. Reforma veřejné správy se dosud v ČR chápala ve velmi zúženém pojetí jako zřízení krajské správy a přijetí zákona o státní službě. Cíle reformy, která by zajistila kompatibilitu naší veřejné správy se západní úrovní, jsou však mnohem širší i hlubší; týkají se samotné podstaty veřejné správy, její úlohy, funkcí a prostředků. Rozhodující bude proto vycházet z vize žádoucího budoucího rozvoje české společnosti, ekonomiky a státu. Rozhodující otázka zní: Jaký chceme mít stát a jakou úlohu má tento stát sehrát v budoucím rozvoji naší společnosti a země?
8. Reformu veřejné správy je třeba dát do souvislosti s reformou veřejného sektoru, s decentralizací a deetatizací veřejných služeb. Úkolem veřejné správy je podpora soukromého sektoru, včetně malého a středního podnikání, rozvíjení efektivních kooperačních vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem, koncipování a uskutečňování účinné politiky sektorové, regionální, sociální, zdravotní, ochrany životního prostředí, a jiných. Ve všech těchto oblastech musí stát úzce spolupracovat a dosahovat konsensu se soukromým sektorem, občanskou společností a širokou veřejností. Dobře fungující veřejná správa a veřejný sektor vytváří podmínky pro prosperitu soukromého podnikání zejména též alokací veřejných investic a zakázek, vytvářením optimální a racionální infrastruktury cestou modernizace komunikačních sítí, informačními službami pro občany a podnikatelské subjekty, poskytováním odborné a technické pomoci územním samosprávám a dalšími prostředky. To se týká i úkolů státní správy při omezování "šedé" ekonomiky, zajišťování řádného odvodu daní, jakož i postihu a prevence hospodářské kriminality.
9. V koncepci i dalším průběhu reformy by měly být vyjasněny rozsah a obsah úkolů veřejné správy a veřejných služeb i při plnění sociální funkce státu, resp. závazků státu vůči občanům, které odpovídají jejich hospodářským, sociálním, a kulturním právům podle

Listiny, Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a jiných základních dokumentů.

10. Nezbytné je podstatně zredukovat byrokratickou zátěž občanů a podnikatelských subjektů. Dosud se uplatňuje nadměrně princip "diskrétnosti" správy místo demokratického principu "publicity" správy. Pro vztah mezi správou a veřejností je důležité, aby správa nejednala arbitrárně, zejména jde-li o rozhodování ve správním řízení. Pocit bezmocnosti občana je mnohdy spojen s neodůvodněnou nečinností správy, proti níž zatím český právní řád poskytuje jen málo ochrany. Nedůvěru ke správě vzbuzuje i nedůsledné stíhání veřejnoprávních deliktů (správních deliktů i trestných činů, které má odhalovat a vyšetřovat policie ČR). Pro sladování vztahu mezi veřejnou správou a veřejností by mohla mít značný význam instituce českého "ombudsmana", jejímž úkolem by bylo řešit stížnosti nejenom na právní postupy správy, ale především také na její nečinnost, průtahy, nevhodné formy jednání apod., které v odvolacím řízení správním ani ve správním soudnictví zpravidla řešit nelze.
11. Reformu veřejné správy nelze oddělit od reformy práva, posílení relevantních právních institutů a institucí. V zájmu harmonizace českého práva s právem EU, srozumitelnosti a přehlednosti práva a posílení právní jistoty občanů je třeba posílit legislativní činnosti ústřední státní správy. Do legislativních pravidel a praxe státní správy je třeba promítnout doporučení OECD, týkající se regulačních reformy. Do úpravy správního řízení a správního trestání je nutno promítnout "Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami", dokument Rady Evropy, vyjadřující evropský standard v této oblasti. Bude třeba dotvořit systém správního soudnictví tak, aby mohlo plnit úlohu garanta zákonitosti a nestrannosti správního rozhodování, a zřídit Nejvyšší správní soud, předpokládaný Ústavou, jehož funkcí bude působit ke zvýšení odbornosti, jednotnosti a předvídatelnosti správního rozhodování a snížit zátěž obecných soudů a Ústavního soudu.
12. Tím, že jsme "přeskočili" fázi důkladnějšího rozboru minulosti (a nedeklarovali zřetelně, s čím je třeba se definitivně rozloučit a která pozitiva je vhodné uchovat) a obešli se bez komplexní analýzy a koncepce ( která by jasně vymezila důvody, cíle a prostředky reformy a dala je do souvislosti), reforma se v chápání některých jejích aktérů redukuje na vybraná "technická" opatření, "dosazování" prvorepublikových nebo zahraničních vzorů apod. Mnohé základní otázky, týkající se smyslu změn: jaký stát a jakou veřejnou správu chceme a za daných podmínek můžeme mít; jakou úlohu má v připravovaném modelu mít státní správa a samospráva; podle jakých pravidel privatizovat veřejné služby a angažovat privátní firmy pro zajišťování veřejných služeb aj. nebyly ani nastoleny, natož zodpovězeny. To se týká i zjišťování, s jakými výsledky a náklady veřejná správa plní svou úlohu, jak je efektivní, jak je hodnocena veřejností a jak reaguje na podněty a kritiku. Dosavadní rozptýlené sporadické kroky k omezení byrokracie, organizačním zlepšením apod. mají omezený dopad. K jádru problému se nedostávají.
13. Není ovšem třeba "vynalézat vynalezené". Zkušenosti členů EU i dalších zemí jsou nám k dispozici. Na podporu reformy v zemích střední a východní Evropy byla zpracována řada studií a uskutečnily se četné akce výměny zkušeností. Využití těchto příležitostí bylo

dosud slabé, protože do zahraničních styků je zapojena jen velmi úzká skupina jazykově vybavených odborníků, nemáme národní základnu pro studium a výzkum veřejné správy a pro analýzu politik a strategické studie v této oblasti (ať na vládní nebo vysokoškolské úrovni). V důsledku toho i závažné dokumenty a studie, jako doporučení OECD k deregulaci, rotterdamský dokument programu SIGMA, studie EIPA, Maastricht 1997 a mnohé další nejen že nevešly ve známost našich úřadů (o veřejnosti nemluvě), nýbrž nejsou ani k dispozici na jednom místě a mnohdy je ani neznají autoři různých reformních návrhů.

14. V posledních letech bylo vypracováno množství reformních dokumentů a návrhů, které obsahují řadu využitelných námětů. Celková reformní strategie však dosud vytvořena nebyla. Po listopadu 1989 bylo dosaženo kvalitativní změny v demokratickém a samosprávném charakteru veřejné správy a v základních rysech i v podřízení správy principu právního státu. Naproti tomu statut úřednictva zůstal v zásadě nedotčen a rovněž personální management motivující úředníky k vyšší úrovni a efektivitě jejich odborné práce je v začátcích. Byla zanedbána cílevědomá personální správní politika, zaměřená na budování potřebných personálních kapacit pro strategické rozhodování, koncepční řízení a celkovou přestavbu správního aparátu, odpovídající změně poslání a funkcím veřejné správy. Také kontinuita správního centralismu podpořená dlouhodobou neexistencí regionálního stupně územní správy a samosprávy zůstává slabým místem ve vývoji české veřejné správy.
15. Personální řízení ve státní správě je resortně roztržité a koncepčně neujasněné. Prvořadou prioritou podle našich i zahraničních expertů je přijetí zákona o státní službě. K tomu bude nutné připravit a) koncizní záměr služebního zákona s jasně vyjádřenými cíli a alternativními návrhy, doloženého očekávanými dopady navrhovaných řešení, případně důsledků dalšího váhání ve věci tohoto zákona; b) koncepci personální politiky a personálního řízení ve státní službě a c) reformu odměňování ve státní správě.
16. Systém vzdělávání pracovníků ústřední státní správy je nesoustavný a nekoordinovaný a v jednotlivých resortech je jeho kvalita nestejná. Vzdělávání se často podceňuje a potřeby jeho využití pro realizaci reformy i pro osobní rozvoje jednotlivců nejsou ujasněny. Hlubší analýze je třeba podrobit současný stav vzdělávání a jeho bariéry, hlavní krátkodobé i dlouhodobé potřeby organizací veřejné správy i jednotlivců a možnosti využití moderních vzdělávacích koncepcí a metod, úspěšně uplatňovaných jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru v zahraničí. Strategie vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů ve státní správě musí být pojata a uvedena do života a jako nedílná součást reformy a rozvoje personálního řízení ve veřejné správě. Nezbytné bude zřízení instituce (např. Institutu státní nebo veřejné správy) pro koncepci a politiku vzdělávání a pro přípravu a realizaci hlavních vzdělávacích programů ve veřejné správě.
17. Jisté předpoklady pro příznivý obrát v postupu reformy veřejné správy vytváří přijetí ústavního zákona z r. 1997, podle něhož bude zřízena krajská správa a samospráva v roce 2000, a usnesení vlády z března 1998, jímž vláda schválila program dalšího postupu reformy veřejné správy a obnovila přípravu zákona o státní službě. V souvislosti

s připravovanou druhou etapou územní decentralizace se zpracovává řada legislativních návrhů, týkajících se krajské a obecní samosprávy a státní správy. Připravují se zásadní změny v oblasti veřejných financí a podmínky pro aplikaci evropské politiky strukturálních fondů. Pokročily práce a jednání na poli harmonizace českého práva s právem komunitárním. Proces politické reflexe tohoto problému byl podnícen kritikou ze strany veřejnosti a podnikatelských kruhů a potřebou uvést veřejnou správu na úroveň srovnatelnou s evropskými standardy, konkurenceschopnou ve vztahu k soukromému sektoru a k zahraničí. Podobně jako v jiných transformujících se zemích sehrává důležitou roli tlak, související s přístupovým procesem k EU. Dosavadní reformní dokumenty včetně výše uvedeného vládního usnesení však málo spojují reformu veřejné správy s reformou veřejného sektoru, s její proměnou ve veřejnou službu, s modernizací veřejných služeb a s razantními změnami informačních a komunikačních procesů, které neznamenají jen využití nových technologií, ale mění zásadním způsobem úlohu informací a podmínky výkonu správy a požadavky na ni kladené.

## **7.2 Doporučení k dalšímu postupu a řízení reformy**

1. Všechny dosavadní expertízy a diskuse se shodují v závěru, že koncipování a provádění reformy je třeba svěřit odborně vybavenému centru s náležitým rozhledem a autoritou, schopnému realizovat vládní odpovědnost za reformu. Tento útvar by měl působit při vládě (např. jako součást Úřadu vlády) vzhledem ke své úloze a potřebě ochránit reformu jako celek před resortismem a diskontinuitou v případě politických změn. Nabízí se zřízení jednoho místa pro řízení reformy veřejné správy a řízení státní služby.
2. Je nezbytné vytvořit vysoce kompetentní zázemí pro reformu a další zdokonalování státní a veřejné správy v podobě centra nebo ústavu, pověřeného analytickými studii, získáváním informací o zahraničních zkušenostech a jejich vyhodnocováním, informační podporou reformy, poradenskou činností orgánům státní správy, popř. i dalšími odbornými službami. Stejně naléhavé je institucionální zabezpečení vzdělávání a rozvoje pracovníků veřejné správy zřízením institutu státní správy nebo podobné organizace. I zde se nabízí zřízení více-funkční instituce.
3. Pro další postup reformy je třeba připravit především, jako základ strategie reformy, ucelenou vizi reformy, tj. jasnou představu o cílech, kterých má být dosaženo v budování moderní a efektivní veřejné správy pro rozvoj české společnosti, ekonomiky a státu pro třetí tisíciletí, plně srovnatelné a schopné aktivní součinnosti s členskými zeměmi Evropské unie.
4. Strategický plán reformy na 5-8 let musí vycházet z těchto základních cílů a požadavků. Měl by definovat oblasti a úkoly reformy, věcné a časové priority, hlavní lhůty a termíny, postup a návaznost provádění změn, organizační zabezpečení, odpovědnost za realizaci a potřebné finanční a jiné zdroje.
5. Strategie reformy musí být schválena vládou a předložena Parlamentu, který by měl být

periodicky informován o postupu přípravy a uskutečňování reformy.

6. Strategie musí rovněž definovat určité základní zásady reformy, mezi něž patří informování a zapojení širší veřejnosti, spolupráce s podnikatelskou sférou, využívání evropských zkušeností a expertíz, zejména však maximálně možné zapojení pracovníků státní a veřejné správy na různých úrovních jak do přípravy, tak do vlastního provádění reformních opatření a změn.

# PŘEDMLUVA

Tato analýza byla připravena v rámci projektu Phare “Zdokonalování veřejné správy v České republice - fáze 1”. Projekt byl zahájen koncem roku 1997 s cílem oživit stagnující reformu veřejné správy a navrhnout strategii reformy pro nadcházející období. Národní vzdělávací fond přijal odpovědnost za tento projekt v situaci, kdy v České republice neexistoval žádný vládou pověřený orgán s celkovou odpovědností za zdokonalování, modernizaci a reformu veřejné správy. Projekt tak reagoval na stále četnější a ostřejší kritiku veřejné správy ze strany veřejnosti, podnikatelských kruhů, akademické sféry i mnohých pracovníků veřejné správy. Kritika se shodovala v tom, že vývoj české veřejné správy nebezpečně zaostal za procesem politické, ekonomické a sociální transformace v zemi. Důležitým podnětem bylo stanovisko Evropské unie, která upozornila na konkrétní nedostatky a problémy a zdůraznila, že česká veřejná správa není na svou úlohu spojenou se vstupem ČR do Evropské unie dostatečně připravena.

Projekt je zaměřen na dva hlavní výstupy:

- (1) Analýza veřejné správy ČR (tento dokument a další analytické a koncepční materiály v rámci projektu zpracované)
- (2) Návrh strategie dalšího postupu reformy české veřejné správy (tento návrh se nyní zpracovává na základě posouzení analýzy a dalších diskuzí o současných prioritách a možnostech).

Oba výstupy budou předloženy vládě s konkrétními návrhy na jejich využití.

Souhrnná zpráva o analýze české veřejné správy je poměrně stručný dokument, který se omezuje na hlavní otázky a závěry. Jako součást analýzy byla zpracována řada odborných studií různého rozsahu a hloubky, které se ve větší podrobnosti zabývají vybranými aspekty a potřebami státní správy ČR. Tyto studie jsou odborným zájemcům k dispozici. Základní myšlenky a závěry většiny zadaných studií byly ovšem již využity při zpracování Souhrnné zprávy.

Analýza se snaží posuzovat českou veřejnou správu a možnosti jejího dalšího zdokonalování ze tří základních perspektiv:

- z historické perspektivy (minulý, současný a předpokládaný budoucí vývoj, budoucí potřeby; tradice a silné stránky, negativní dědictví minulosti)
- z mezinárodní perspektivy (světové trendy, mezinárodní srovnání, výzvy a úkoly spojené s přípravou na členství v EU)

- z pragmatické perspektivy (současné možnosti a zdroje, postoje veřejnosti, mentalita státních úředníků, vliv politické situace).

Poslední kapitola Souhrnné zprávy o analýze české veřejné správy obsahuje **závěry a doporučení** formulované tak, aby z nich bylo možno vycházet v další fázi tohoto projektu, t.j. při zpracování **praktického návrhu strategie reformy veřejné zprávy**. Kromě toho se počítá se zpracováním několika dalších studií z příslušných oborů, v mnoha případech interdisciplinárně, které se pro účely reformy a modernizace veřejné zprávy v ČR jeví jako nutné.

Národní vzdělávací fond považuje za nutné zdůraznit, že podmínky pro zpracování analýzy nebyly a stále ještě nejsou snadné. Kritik a názorů je mnoho, solidních analýz a přímo použitelných návrhů méně. Navíc se projevil vliv složité, málo stabilní a rychle se vyvíjející politické situace a zejména toho, že význam vysoce kompetentní, kvalitní a účinné veřejné správy pro budoucnost naší země není dosud ve všech kruzích plně doceňován. Přesto se domníváme, že se analýzou podařilo učinit významný krok vpřed.

Národní vzdělávací fond děkuje všem, kdo na analýze přímo spolupracovali nebo poskytli potřebné informace a materiály.



# Kap. 1 ZÁKLADNÍ VÝCHODISKA

## 1.1 Cíl a metodika analýzy

### 1.1.1 Účel a cíl

Účelem této analýzy je poskytnout obraz současného stavu a problémů veřejné správy v ČR a formulovat závěry, které mají posloužit jako **podklad pro strategii reformy české veřejné správy** v nejbližších letech. Podle stanoveného zadání byl projekt zaměřen na **ústřední státní správu**, protože příprava druhé etapy reformy územní správy byla již v době vzniku projektu poměrně pokročilá, zatímco reforma ústřední státní správy zůstávala stranou pozornosti. Vzhledem k významu územní decentralizace a vzájemné souvislosti obou těchto složek veřejné správy se však analýza nutně v určité míře dotýká i uspořádání územní správy.

Vzhledem k stanovenému účelu a omezeným časovým a personálním možnostem si projekt nekladl za cíl provést podrobný a vyčerpávající rozbor situace. **Cílem** analýzy proto bylo

- shrnout dosavadní poznatky a výsledky reformy veřejné správy ČR
- identifikovat hlavní problémy veřejné správy
- formulovat závěry a doporučení, které by ukazovaly cestu k řešení.

### 1.1.2 Soustředění na hlavní neřešené problémy

Měřítkem pro výběr priorit, hodnocení situace veřejné správy a formulaci návrhů byla schopnost veřejné správy plnit své úkoly a funkce v pokračující společenské a ekonomické transformaci a potřeba transformovat veřejnou správu na kompatibilní evropskou úroveň.

Z těchto hledisek byla pro analýzu identifikována jako rozhodující zejména tato témata:

- Úloha a funkce veřejné správy v současném světě. Specifická situace v postkomunistických zemích.
- Demokratická transformace veřejné správy ČR.
- Modernizace veřejného sektoru a veřejné správy. Změny v organizaci a činnosti veřejné správy. Výkonnost a celková společenská efektivnost veřejné správy.
- Vliv informatizace společnosti.
- Kontrola a její mechanismy.
- Právní úprava veřejné správy. Legislativa. Regulatorní reforma. Správní rozhodování a správní soudnictví.
- Financování veřejné správy.
- Lidské zdroje. Personální politika a personální řízení. Zákon o státní službě. Vzdělávání státních úředníků.

Prvořadým hlediskem je posouzení schopnosti veřejné správy převzít a implementovat legislativu EU, zaručit spolehlivé fungování systému, který má implementovat a vymáhat plnění *acquis communautaire*. (Podrobně je tento úkol formulován v Kap. 1.2.3.)

### 1.1.3 Přizpůsobení metodiky účelu a možnostem

Projekt NVF původně počítal s vytvořením určité infrastruktury, která by umožnila užší spolupráci s ministerstvy a jejich aktivní účast ve všech fázích analýzy. V důsledku nejasné politické situace (demise vlády, jmenování nové vlády s krátkodobým mandátem v lednu 1998, právní nezakotvenost odpovědnosti za reformu veřejné správy) se v první polovině 1998 nepodařilo vytvořit řídicí orgán projektu na potřebné politické úrovni (Radu projektu v čele s odpovědným ministrem) ani systém “manažérů změn” v jednotlivých ministerstvech, jak bylo původně proponováno. NVF byl proto nucen hledat náhradní řešení. Našlo se v přenesení těžiště prací na vybrané experty, kteří se v převážné většině rekrutovali z akademické oblasti a z vyšších státních úředníků. Byl vytvořen pracovní tým projektu a ustaven Poradní sbor projektu, který se skládá z předních českých odborníků této oblasti (příloha 1). Při zpracování analýzy se naráželo na mimořádný nedostatek expertů zaměřených na veřejnou správu a nedostatek věrohodných a vhodně využitelných statistických údajů, relevantních databází, veřejně přístupných kontrolních zpráv apod. Na rozdíl od jiných zemí u nás téměř neexistují analytické sektorové a případové studie. Je to důsledek dlouhodobého (za minulého i nového režimu) podceňování vzdělávání, koncepční práce a strategického řízení v celé oblasti veřejné správy. Nepodařilo se např. objevit žádné dokumenty nebo studie, vztahující se k funkcím veřejné správy jako garanta veřejných služeb nebo ucelenou práci o personálním řízení ve veřejné správě.

Jako první krok v rámci projektu byla zpracována studie, nazvaná “Východiska” (94 stran), která se zabývala formulováním analytického úkolu, strategií reformy v ČR a jejími mezinárodními souvislostmi, a čtyřmi bloky věcných problémů veřejné správy v ČR: organizací veřejné správy, státní službou a personálním řízením, vzděláváním a informatikou. Po prodiskutování “Východisek” na dvou zasedáních Poradního sboru přistoupil projektový tým k přípravě souhrnné zprávy o analýze.

Pro analýzu byly přitom použity některé již existující nebo nově pro tento účel zpracované podklady:

- oficiální dokumenty
- české a zahraniční odborné publikace
- odborné (expertní) studie
- ankety a interview
- analýza tisku
- výzkum veřejného mínění.

Zvláštní zmínky si zaslouží metoda "odborných studií", jichž NVF zadal v rámci projektu téměř třicet. O zpracování speciálních studií o vybraných aspektech, problémech a potřebách veřejné správy byli požádáni přední čeští odborníci z praxe i teorie veřejné správy, které se ke spolupráci podařilo vzhledem ke krátkosti doby získat (příloha 2). Analýza se tedy opírá v menší míře o výsledky přímých empirických výzkumů a převážně je postavena na metodě kritického využívání zkušeností a názorů pečlivě vybraných expertů, zúčastněných na výkonu veřejné správy nebo na výzkumu a vzdělávání v této oblasti. Poznámka k termínům ve veřejné správě a v této analýze používaným je v příloze 3.

#### **1.1.4 Návazné práce a využití analýzy**

Tato souhrnná zpráva bude hlavním podkladem, který bude využit při zpracování návrhu strategie reformy české veřejné správy. Předpokládá se, že bude spolu s návrhem strategie předložena vládě.

Odborné studie a další podkladové materiály mohou být využity pro vlastní reformu veřejné správy na různých úsecích a pro studijní účely. NVF dá všechny důležité výstupy projektu k dispozici příslušným orgánům veřejné správy, odborným kruhům i širší veřejnosti, aby vynaložené úsilí přineslo co největší výsledky.

V průběhu prací na analýze se podařilo navázat nebo prohloubit řadu pracovních kontaktů mezi experty z ministerské, akademické a dalších oblastí. Byly rozvinuty cenné kontakty mezinárodní. Tento potenciál by měl být využit pro návazné reformní práce. I v rámci tohoto projektu Phare se bude po odevzdání souhrnné zprávy o analýze dále pracovat na některých studiích a vzdělávacích akcích v oblasti zdokonalování veřejné správy, se zvláštním zřetelem na přípravu na členství v EU.

## **1.2 Reforma veřejné správy v globálním kontextu**

### **1.2.1 Úloha státu a veřejné správy**

Názory na úlohu státu a veřejné správy prodělávají značný vývoj. Ve většině západoevropských zemí se dlouhodobě udržovala idea i praxe sociálního státu, v zemích střední a východní Evropy přežívá filozofie paternalistického státu. Především napjaté nebo deficitní veřejné rozpočty vedly k hledání východiska ze situace více či méně komplexně pojatými reformami veřejné správy i revizí rozsahu a obsahu veřejného sektoru (veřejných služeb).

Razí se též požadavek malého (minimálního) státu, deetatizace a decentralizace veřejných úkolů (veřejných služeb). V zemích, kde se tento přístup prosadil nejradikálněji, došlo k zásadním změnám v organizaci a metodách tradiční veřejné správy. Očekávání úspor veřejných výdajů se splnila jen částečně; byl zaznamenán i opačný trend. Jako negativum se

dále uvádí narušení hodnot a standardů “dobré veřejné správy”, zejména etických norem státní služby.

Poskytování veřejných služeb v určitém rozsahu, považovaném za nezbytný a účelný, patří neodmyslitelně k základním funkcím moderního státu, ať už je motivováno základními a společnými potřebami a zájmy různých složek společnosti, myšlenkou solidarismu nebo pragmatickým úsilím udržovat sociální smír. Vymezení obsahu a rozsahu veřejných služeb je nepochybně limitováno ekonomickými možnostmi. Ekonomická interpretace veřejného sektoru (veřejných služeb, veřejných statků) však nemůže být jediným argumentem pro účast státu (veřejné správy) na zabezpečování určitých úkolů a funkcí. Legitimní politické rozhodování o tom, které služby jsou předmětem veřejného zájmu, a o prioritách a způsobech jejich zajišťování, vyžaduje srozumění občanů, dodržení demokratických forem a postupů, záruky rovného (nediskriminačního) přístupu k veřejným službám. Existují i nesporné nadstátní smluvní a etické závazky.

Většina zemí OECD se zabývá veřejným sektorem v pozitivním pojetí tak, že usiluje o nalezení modelu moderního sociálního státu, resp. modelu post-sociálního státu. Tento přístup potvrzují i závěry Světové banky, vycházející z rozboru rozsáhlého šetření z celého světa a podporující přechod **od koncepce minimálního k efektivnímu státu**.

Vcelku lze říci, že vývoj veřejné správy v západní civilizaci v tomto století se vyznačuje hlubokými změnami, které lze shrnout do dvou základních bloků:

- **demokratizace**: decentralizace, posilování samosprávy; participace občanů a veřejnosti; posun od vrchnostenské (mocenské) správy k pojetí veřejné správy především jako služby občanům a veřejnosti, jako veřejné služby; prohlubování právního státu, záruky občanských a lidských práv; "odtajnění" správy - od diskrétní k otevřené, informující, transparentní, vstřícné a nápomocné správě;
- **zvyšování efektivity**: zaměření na společensky platné úkoly a cíle, na výsledky, účinnost, úspornost; využívání zkušeností a metod podnikového managementu ze soukromého sektoru; využívání informačních a komunikačních technologií a přechod k informační společnosti.

Veřejná správa se v moderních demokratických státech chápe především jako **služba občanům** (v širokém smyslu, zahrnujícím i její funkce ochranné, výchovné, zásahové a donucovací). Takové chápání má naprosto zásadní význam pro vymezení všech funkcí, forem, principů a metod činnosti veřejné správy jako celku i jejích jednotlivých orgánů a pracovníků. Podstatně se mění **vztah veřejné správy a veřejnosti**: na jedné straně vývoj právního státu a důsledné aplikování rozvinuté koncepce lidských práv, a na druhé straně informační revoluce umožňují větší srozumitelnost a přístupnost veřejné správy, účinnější interakci a kontrolu veřejné správy širokou veřejností. Zužuje se prostor pro libovolné a nekontrolované rozhodování se strany orgánů veřejné správy, otevírá se prostor pro její otevřenost vůči veřejnosti. Strategická rozhodnutí, ať se týkají vymezení veřejných služeb, alokace a

distribuce veřejných prostředků, územních plánů, životního prostředí, infrastruktury atd. jsou ve vyspělých demokraciích stále více předmětem širokého dialogu s občany.

V soudobém západním pojetí veřejné správy dnes dominuje požadavek povinnosti **skládat účty veřejnosti** (accountability). Na rozdíl od "pouhé" kontroly nad veřejnou správou zde se jedná o aktivní povinnost skládat účty ze své činnosti. Český ekvivalent se bohužel zatím nenašel ani pro tento termín, ani pro systém, jímž se tento požadavek uvádí do života. Jde o povinnost vysvětlovat učiněná rozhodnutí a nést za ně odpovědnost. Zahrnuje škálu forem od účetní a jiné evidence, zpráv, auditu a kontroly zákonnosti až po občanskou a politickou "zúčtovatelnost" vůči občanům ze strany všech, kdo svou činnost vykonávají na základě delegované pravomoci. Nejen vláda vůči parlamentu a nižší exekutivní orgány vůči voleným samosprávným orgánům, ale každá významnější veřejná instituce považuje za vizitku své důvěryhodnosti informovat (mj. podrobnými výročními zprávami) občany o své činnosti a o hospodaření veřejnými prostředky a podstupuje dialog s veřejností. Manifestují se zde v konkrétní podobě požadavky, kladené na veřejnou správu: služba občanům a veřejnosti, transparentnost, demokratičnost a efektivnost.

## 1.2.2 Mezinárodní tendence v reformování veřejné správy

### *Globální tendence*

Zvláště ve druhé polovině dvacátého století se zdokonalování veřejné správy stalo v mnoha zemích takřka kontinuálním procesem. V západní Evropě postupovaly reformy od strukturálních změn a územní decentralizace k dalším formám deetatizace, k privatizaci a marketizaci. Přílišné "vychýlení kyvadla" tímto směrem si vynutilo určité vystřízlivění a zdůraznění takových hodnot, jako je etika, solidarita, právní jistota a kultura správy. Jednotlivé reformy měly svá místní a dobová specifika. V Portugalsku po pádu totality to bylo motto: "Občan na prvním místě", ve Finsku pak v době přípravy na vstup do EU: "Malá země musí podporovat své podnikatele".

Globálně se uplatňují následující tendence:

- obrat k **managementu** zaměřenému na výkony a výsledky a vytváření podnětů podporujících **efektivní fungování** správního systému,
- větší manažerská flexibilita ve finančním řízení správy a zvýšená odpovědnost správních manažerů za dosahování stanovených cílů,
- přechod k odměňování podle výkonu, podložený personalizovanými smlouvami,
- odpovědnost vůči klientům (uživatelům, občanům atd.) a větší pozornost k individuálním potřebám uživatelů,
- orientace k používání mechanismů tržního typu (vytváření konkurenčního prostředí, soutěže apod.) ve veřejném sektoru,
- privatizace části veřejných služeb, přenesení některých dosud veřejnoprávních aktivit na soukromoprávní instituce a podniky,

- využívání informačních a komunikačních technologií k rozvoji nových forem služeb veřejnosti a ke zvyšování jejich dostupnosti a kvality.

Kontinuální, postupně uskutečňovaná modernizace veřejné správy má ovšem své meze: zejména zásahové funkce veřejné správy se neobejdou bez forem a postupů vrchnostenské správy a nepřekročitelným limitem modernizace správy je též univerzální uplatňování principu právního státu ve správě. Mezi komplexně pojatými reformami a kontinuální modernizací neexistují ovšem přesné hranice.

### ***Reforma veřejné správy z pohledu mezinárodních institucí***

Úloha státu a rozvoje veřejné správy a její adaptace na podmínky konce 20. století se staly jedním z klíčových témat mezinárodních institucí – OSN, OECD a Světové banky, které k nim přijaly obsáhlé dokumenty. Zdůrazňují se tyto teze:

- kvalita a efektivita veřejné správy a veřejného sektoru má podstatný význam pro hospodářský růst a prosperitu soukromého podnikatelského sektoru, proto je nezbytné rozvíjet oboustranně prospěšnou spolupráci se soukromým sektorem (ziskovým i neziskovým),
- reformy veřejné správy, zejména zpracování a plnění strategických plánů a indikátorů pro zkvalitnění správy založené na dlouhodobé vizi rozvoje společnosti, musí mít politickou prioritu,
- aktuální je především zvýšení potenciálu státní správy ve sféře efektivní regulace, hospodářských a sektorových politik, jakož i řízení privatizace,
- k posílení potenciálu a efektivity veřejné správy je nezbytné investovat do kvalifikace úřednického personálu a využívat motivace ke zvyšování výkonu,
- moderní veřejná správa a celý veřejný sektor musí být transparentní a zcela otevřené a snadno přístupné občanům, kteří jsou vůči veřejné správě v postavení uživatelů nebo klientů; to vyžaduje účast občanů a institucí občanské společnosti na koncipování a realizaci reforem a na procesu správního rozhodování,
- nezbytným předpokladem zvýšení efektivity veřejné správy je racionální decentralizace na základě principu subsidiarity a účinný systém veřejné i odborné kontroly; transparentnost aktivit veřejné správy a její efektivní kontrola podpoří boj proti korupci a uplatňování správní kultury a etiky.

Mezinárodní srovnání prokázala, že výskyt korupce je tím nižší, čím lépe mohou představitelé veřejnosti kontrolovat rozhodnutí úředníků, čím nezávislejší jsou soudy, čím více se při přijímání adeptů do státní správy berou do úvahy jejich profesionální předpoklady pro výkon dané funkce a čím srovnatelnější jsou platy ve státní správě s příjmy v soukromém

sektoru. Existuje také nepřímá úměra mezi počty úředníků (relativně k počtu obyvatel dané země) a výší platů úředníků (relativně k výši hrubého domácího produktu na obyvatele). Z toho lze vyvodit závěr, že aby bylo možno státní úředníky přiměřeně zaplatit (a snížit tak riziko korupce), je třeba za jinak stejných okolností snížit jejich počty.

Prokazuje se, že veřejná správa je tím efektivnější, čím více naslouchá názorům občanů (včetně chudých a marginalizovaných sociálních vrstev) a představitelů hospodářských kruhů. To se neobejde bez zprostředkování této komunikace institucemi občanské společnosti.

### ***Závazky, vyplývající z integračního procesu do EU***

Předně je nutno konstatovat, že od veřejné správy v EU se vyžaduje, aby zajišťovala, že úkoly Společenství budou řádně a efektivně plněny tak, aby byly dosahovány politické cíle, stanovené EU a implementován *acquis communautaire* (tedy legislativa a závazky, které platí ve Společenství). Stejně tak má EU právo požadovat, aby členské státy udržovaly průběžně soulad mezi vnitrostátní a komunitární politikou.

Plnění direktiv a směrnic Evropské unie závisí na vládách a veřejné správě členských zemí. Vzhledem k vzájemné provázanosti každá z těchto vlád je při plnění svých vnitrostátních působností závislá na kvalitě výkonu komunitárních politik svých partnerů. Proto je EU oprávněna požadovat od svých stávajících nebo budoucích členů, aby měli spolehlivý systém vládnutí. Ovšem odpovědnost za výkon národní veřejné správy mají národní vlády. Neexistuje jednotný, standardní model veřejné správy. Systémy a organizace jsou v jednotlivých zemích EU velmi různorodé. Je tedy na ČR, který model zvolí. Úkolem projektu je nabídnout ideje, které mohou přispět ke konstrukci takového modelu.

### ***Doporučení vypracovaná v rámci programu SIGMA***

Na zasedání programu SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries; společný program OECD a programu Phare) v Rotterdamu v květnu 1997 byl přijat dokument, který shrnuje zkušenosti ze spolupráce s řadou zemí kandidujících na členství v EU na úseku zdokonalování veřejné správy. Další důležité zasedání ke stejné problematice se konalo v Athénách v říjnu 1997 a jeho výsledky jsou shrnuty v dokumentu SIGMA PAPERS 23. Zkvalitnění institucionální a správní kapacity a výkonnosti na úroveň zemí EU bude nákladné, ale lze předpokládat, že vynaložené prostředky se budou rentovat díky lepšímu fungování systému veřejné správy.

V členských zemích EU existuje více systémů veřejné správy, založených ovšem na stejných stěžejních principech. Postupně se vytváří **evropský administrativní prostor**. Instituce členských států a EU pracují společně a jsou na sobě vzájemně závislé. Spolupráce a komunikace na úrovni správních struktur EU a členských států má vliv na hledání společných řešení a rozhodování. To vše předpokládá pružnou a vysoce efektivní veřejnou správu,

schopnou pracovat a komunikovat na evropské úrovni, což je velmi důležité pro negociační proces a postup k přijetí do EU.

Pokud jde o specifické potřeby zemí střední a východní Evropy a o možný přínos Evropy správní reformě v těchto zemích, dokument zdůrazňuje:

- právní stát vyžaduje, aby se zabránilo arbitrárnímu používání veřejné moci, která již neslouží určité politické straně nebo třídě,
- veřejná správa musí vyjadřovat kontinuitu a regulérnost státu a zároveň uskutečňovat politiku dané vlády,
- státní úředníci musí být chráněni před neoprávněnými vnějšími vlivy,
- je nutno zavést nestranné kontrolní procedury,
- musí se rozšířit komunikace a spolupráce s veřejností,
- moc má být decentralizována.

Za důležitou se považuje existence **zkušené a motivované státní služby**. Konstatuje se, že v některých zemích (včetně ČR) nemají státní zaměstnanci potřebnou jistotu, nejsou chráněni před politicky motivovanými rozhodnutími a mají nižší výdělky v porovnání se soukromým sektorem. Důsledkem je malý zájem mladé generace o práci ve veřejné správě, nízká motivace, vysoká fluktuace, tendence hledat vyšší výdělky jinde a podléhání korupci. V této souvislosti se dále doporučuje:

- vytvořit speciální intenzivní vzdělávací programy pro vyšší státní úředníky a politiky z klíčových úseků, zaměřené na potřeby reformy veřejné správy;
- rozvíjet a podporovat národní instituty a školy veřejné správy;
- posílit výzkumné, informační a poradenské organizace, zabývající se správní reformou a vytvářející její koncepční rámec.

Zkvalitnění institucionální a správní kapacity a výkonnosti na úroveň zemí EU bude nákladné, ale lze předpokládat, že vynaložené prostředky se budou rentovat díky lepšímu fungování systému veřejné správy.

Rotterdamský dokument obsahuje seznam **klíčových faktorů**, příznačných pro systém veřejné správy v členských zemích EU (viz příloha 4) a zdůrazňuje **podmínky**, které mohou podstatně ovlivnit probíhající reformní proces. Sem patří zejména:



- **Politická vůle a podpora:** proto je nejvýhodnějším řešením, aby orgán odpovědný za plánování a celkové provádění a koordinování reformy byl umístěn **co nejbliže k premiérovi a vládě**;
- **Strategický přístup:** reforma musí být široce založena a musí mít **celkovou strategii**; sebelépe zamýšlené dílčí reformy bez celkové strategie a bez dodržování společných principů a koordinace nemohou být náhradou celkové reformy;
- **Promyšlený postup:** je třeba postupovat promyšleně a uváženě. Zavádění inovací vyžaduje, aby již existoval náležitý administrativní systém. Upozorňuje se též na určité **problémy a rizika**. Takovým rizikem by bylo např. plošné zavádění tržních modernizačních kroků do veřejného sektoru v době, kdy nejsou vytvořeny předpoklady, jako jsou decentralizace, zákonný statut úředníků, zefektivnění kontrolních mechanismů ve veřejné správě apod.

Duch všech materiálů zpracovaných v rámci programu SIGMA je **jednoznačný**: bez zavedení skutečně efektivních správních systémů a procedur nemohou země střední a východní Evropy počítat s plnoprávným členstvím v Evropské unii. To bylo, jak známo, explicitně vyjádřeno i v Bílé knize Evropské unie.

## 1.3 Česká veřejná správa na přelomu tisíciletí

### 1.3.1 Dědictví totalitního režimu

Proces demokratické a protržní transformace společnosti, nastoupený v listopadu 1989, nezbytně vyžadoval zásadní transformaci veřejné správy, zahrnující též překonání dědictví totalitního režimu. Totalitní režim **etatizoval** veřejnou správu a podřídil ji **mocenskému monopolu KSČ**. Státní správa byla základním nástrojem uplatňování politické a ekonomické moci, jakož i vměšování do všech oblastí společenského života a omezování lidských práv.

Tzv. "demokratický centralismus" se vyznačoval direktivně administrativním způsobem řízení národního hospodářství i jednotlivých oborů a úseků státní správy. Zajišťoval vysoký stupeň centralizace a nepřipouštěl autonomní samosprávnou sféru. Územní i zájmová samospráva a s územní samosprávou spjaté komunální a regionální vlastnictví byly likvidovány. Účast občanů na správě se nemohla realizovat ve svobodných demokratických volbách a byla omezena na podružné otázky komunální politiky a místních aktivit, zejména na kritiku veřejných služeb a na místní svépomoc.

Totalitní režim degradoval postavení úřednictva. Zrušil zákonný statut státních zaměstnanců (s výjimkou zákonné úpravy statutu represivních složek státního aparátu, jimž zajišťoval privilegia), který byl právně nahrazen jednotnou úpravou pracovněprávních vztahů podle zákoníku práce, fakticky však systémem stranické nomenklatury v obsazování míst na všech stupních správy.

Uplatňování (dodnes platného) správního řádu z r. 1967, tj. z období relativní liberalizace režimu, zvýšilo úroveň správního rozhodování. Až na mizivé výjimky byla však zrušena soudní kontrola státní správy a správní rozhodování zůstalo prakticky výlučnou záležitostí a často věcí libovůle exekutivy.

Nezávislý kontrolní orgán typu Nejvyššího kontrolního úřadu, resp. Nejvyššího účetního a kontrolního dvora, pro kontrolu hospodaření s majetkem státu a s rozpočtovými prostředky neexistoval.

I za totalitního režimu se však podařilo uchovat určitou míru správní kultury, legislativní tvorby, a specializovaných správních činností (stavební právo aj.) z období před totalitou, tato kultura však slábla s generačními výměnami a opakovanými politickými čistkami státního aparátu.

Skutečná analýza a zhodnocení vývoje veřejné správy od první republiky až po současnou dobu nebyly dosud provedeny. Nebylo pojmenováno zřetelně, s čím z minulosti je třeba se jednoznačně rozejít a co představuje využitelnou hodnotu a má být zachováno nebo přetvořeno. Důsledkem bylo určité znejistění ve vztahu k převzatým organizačním strukturám, procesům a pravidlům, zbytečné setrvávání u některých starých administrativních návyků a stereotypů a na druhé straně i nedomyšlené rušení některých potřebných institucí bez náhrady (typické zejména u kontrolních orgánů a funkcí).

### 1.3.2 Vývoj reformy po roce 1989

#### *Povaha reformy*

V České republice jde, obdobně jako v dalších evropských postkomunistických zemích, nikoliv o dílčí reformy správy ať územní či funkcionální, nikoliv o prostý proces její postupné modernizace dílčími a drobnými změnami, nýbrž o **naprosto zásadní kvalitativní transformaci** veřejné správy. O celý souhrn principiálních přeměn, nahrazujících etatizovanou správu totalitního státu a obnovujících západoevropský model veřejné správy, který v předválečném Československu existoval a normálně fungoval. Nejde však o prostou obnovu, která ani není vzhledem k více než čtyřicetiletému přeryvu a rozpadu ČSR možná, nýbrž o vytvoření **soudobé veřejné správy, ve všech základních parametrech kompatibilní** se správou demokraticky rozvinutých států s tržním hospodářstvím. Taková správa musí být plně otevřena inovacím. Musí se v ní plně projevit celosvětové vývojové tendence, jako je vývoj v oblasti informačních a komunikačních technologií a směřování k informační společnosti. Hybnou silou je konstantní požadavek služby veřejnosti, efektivity a hospodárnosti. Přitom je samozřejmé, že takto chápanou reformu veřejné správy nelze oddělit od reformy veřejného sektoru jako celku a od měnících se úkolů veřejné správy v ekonomické a sociální oblasti.

## *Etapy a cíle reformy*

Dosavadní práce na reformě české veřejné správy lze rozdělit do dvou základních etap:

- etapa spojená s existencí československé federace (1990-1992) a
- etapa samostatné ČR spojená s účinností nové Ústavy ČR a jejím uváděním (popř. neuváděním) do života na úseku veřejné správy (1993-1998).

Během první, tzv. "federální" etapy nebyla přijata žádná ucelená koncepce zásadní reformy veřejné správy na federální nebo republikové úrovni. Prioritou bylo institucionální zabezpečení nově zrozeného pluralitního politického a státního systému, obnovení dělby a vyvážení mocí, zajištění svobodných voleb a demokratické legitimizace státních orgánů a orgánů veřejné správy, zakotvení a uplatňování základních lidských a občanských práv a zajištění základních atributů právního státu. Rovnocennou a postupně v dalším vývoji výrazně převládající prioritou se stalo vytváření tržní ekonomiky, především deetatizací vlastnických vztahů cestou privatizace státního majetku.

Přestože zvolený přístup ke správní reformě nebyl strategický, v tomto prvním období již došlo k **zásadní politické transformaci veřejné správy** ve smyslu její demokratické přeměny a odstranění byrokratických špiček staré nomenklatury. Významné byly tyto změny:

- Zásadní změnou bylo zrušení národních výborů a obnovení samosprávných obcí v r. 1990. Nová organizace místní státní správy sledovala především zajištění dostupnosti správy a její hospodárnost. Výkon veřejné správy byl svěřen jednak obcím, jednak státním úřadům. Ulohu územních orgánů státní správy s všeobecnou působností převzaly okresní úřady. Další vývoj orgánů územní správy byl poznamenán zejména tím, že po zřízení samostatné ČR nebyla vytvořena potřebná koncepce rozvoje státní správy a samosprávy. Živelný proces velkého nárůstu zejména malých obcí, vznik dekoncentrovaných správních úřadů a detašovaných útvarů ministerstev bez jasného věcného, územního a organizačního vymezení a především oddalování regionální fáze decentralizace pak vedlo k nízké efektivnosti správního systému.
- V soustavě ústředních orgánů státní správy byly provedeny institucionální a funkcionální změny, v důsledku kterých zanikly správní orgány spojené s direktivně administrativním řízením národního hospodářství. Ve struktuře centrální správy se začaly uplatňovat nové funkce správy, spojené s privatizací a s vytvářením podmínek pro fungování tržního hospodářství.
- Státní správa byla zapojena do privatizace majetku státu a do restitučních úkolů a byla též pověřena dozorem nad dodržováním pravidel hospodářské soutěže.
- K dalekosáhlým změnám v hospodářské sféře správy v důsledku nového daňového systému došlo ve sféře finanční správy, jejíž kompetence a odpovědnost za hospodaření s veřejnými finančními prostředky se podstatně rozšířila a zvýšila. Zcela novým úkolem státní správy, jehož uplatňování se zatím nedostatečně projevuje v dynamice hospodářského rozvoje, je podpora rozvoje podnikání, zejména malého a středního podnikání.

- Hlavní změnou v profilu státní správy byl ústup státu z přímého řízení ekonomiky, opuštění centrálního plánování a řízení ekonomiky, zcela neslučitelných s tržním hospodářstvím. Při transformaci ekonomiky byly však podceněny právní a správní mechanismy, zajišťující transparentnost a veřejnou kontrolu privatizačního procesu a ochranu rodící se tržní ekonomiky před hospodářskou kriminalitou.

Další krok, spočívající ve **zřetelném vymezení úlohy státu a veřejné správy ve vztahu k veřejnému sektoru a veřejným službám v podmínkách tržního hospodářství**, však nebyl dosud učiněn. Veřejný sektor trpí nehospodárností a celkově malou efektivností. Nejasnosti jsou ve financování veřejných služeb. Vládním prohlášením slibované oddělení sociálních fondů, které by zprůhlednilo financování zdravotních a sociálních služeb a zvýšilo účinnost jejich kontroly, nebylo realizováno.

Řešení problémů veřejného sektoru a veřejných služeb nemůže být všeobecné a okamžité. Mělo by však být předmětem vyjasňování mezi zúčastněnými orgány a širokého dialogu představitelů státu a občanské veřejnosti v období vytváření **nového systému dělby kompetencí a odpovědnosti mezi státní správou a územní samosprávou**. Dosavadní výsledky postupu správní reformy však nesvědčí o tom, že by se pokročilo v řešení této otázky alespoň na ministerské a meziministerské úrovni. Koncepční postup v této věci zásadní důležitosti by neměl vycházet z úvahy o tom, co ministerstvo hodlá "obětovat" ze svých kompetencí, ale z rozboru, který v **souladu se zásadou subsidiarity** vymezí odpovědnost za výkon veřejných služeb od obce jakožto základního územního článku, přes krajskou úroveň veřejné správy až po ústřední státní správu.

**Cíle a postup reformy** veřejné správy jsou charakterizovány v programových prohlášeních vlády ČR z let 1992, 1996 a 1998 (leden). Bohužel v nich (zejména v prohlášeních z let 1992 a 1996) chybí koncepční a komplexní přístup k řešení této otázky, ačkoliv základní cíle demokratické transformace veřejné správy stanoví sama Ústava ČR (přes svou stručnost), a to celým svým pojetím a obsahem.

Nejzávažnějším nedostatkem minulých vládních programů koaličních vlád (1992 a 1996) není však neúplnost jejich koncepce, nýbrž to, že programované a slibované cíle zůstaly na papíře. To platí např. o "zvýšení samosprávného postavení jednotlivých oblastí", o přesunu funkcí státní správy "na skutečně koncepční makroregulaci, která je pravou funkcí moderního státu", či o urychlené přípravě "návrhu zákona o právním postavení pracovníků státní správy, v němž budou zakotveny jak nároky na tyto pracovníky a jejich povinnosti, tak určitá kompenzační opatření zabezpečující stabilitu a nezávislost jejich postavení".

### 1.3.3 Vývoj české veřejné správy z hlediska Evropské unie

Na vážné zaostávání reformy veřejné správy za potřebami společenské a ekonomické transformace ČR i v mezinárodním srovnání poukazuje závěrečná zpráva expertní studie, hodnotící stav veřejné správy v zemích střední a východní Evropy a formulující doporučení

pro strategii na podporu těchto reforem. (Studie byla objednána Evropskou komisí a publikována EIPA, srpen 1997). Česká republika byla hodnocena takto:

*“Reforma veřejné správy v České republice silně zaostává za přístupem sledovaným ve většině sousedních zemích. Je zde vážný nedostatek kvalifikovaných odborníků, institucionální stability i kapacit pro realizaci reforem. Důraz kladený na vypracování představní strategie by měl být využit na zahájení vážného pokusu o reformu. Ta by měla zahrnovat nejen další aktivity ve vzdělávání (v současné době probíhající prostřednictvím NVF), ale také opatření, která budou funkčně vázat právní aproximaci, reformu veřejné správy a integraci do EU. Smysluplné by dále bylo pomoci ustavit pracoviště pro reformu veřejné správy, které by umožnilo lepší informovanost a transparentnost týkající se různých reformních pokusů. Tímto způsobem by mohla být rozšiřována velmi úzká vrstva kvalifikovaných a znalých lidí a také několik programů, které vytvářejí “ostrůvky” ve stále anti-administrativním a anti-veřejném prostředí.”*

Podobně “Agenda 2000” hodnotí stupeň připravenosti České republiky na vstup do Evropské unie:

*“Od roku 1990 dávaly vlády Československa a později České republiky nízkou prioritu nezbytným reformám a modernizaci státní správy. Neexistují žádné náznaky, že by se tento postoj měl změnit. ... Nedostatek významnějšího nebo promyšleného plánu na modernizaci státní správy představuje jediný závažný důvod ke znepokojení v této oblasti. Přijatá opatření jsou naprosto nedostatečná s ohledem na významné problémy, které si žádají řešení. ... bude třeba zahájit a udržet v chodu rozsáhlý reformní proces, má-li Česká republika zavést státní správu takové celkové kvality, úrovně znalostí, motivace a pružnosti, jaká bude nezbytná pro cestu země k dalšími hospodářskému a sociálnímu rozvoji a členství v Evropské unii.”*

Konečně stanovisko Evropské unie z 15. 7. 1997, zdůrazňující hledisko připravenosti aplikovat *acquis*, zařazuje Českou republiku mezi země, které k tomuto cíli potřebují vynaložit významné a vytrvalé reformní úsilí.

#### **1.3.4 Dosavadní postup reformy - hlavní klady a nedostatky**

V rámci aktivit Úřadu pro legislativu a veřejnou správu (1992-1996) a Ministerstva vnitra byla v uplynulém období vypracována řada analytických a odborných podkladů pro řešení některých koncepčních otázek reformy, zejména územní správy a samosprávy, legislativního řešení státní služby (návrh MPSV), i racionálního uspořádání organizace a kompetencí ústřední státní správy. V důsledku podcenění významu veřejné správy pro celý postup společenské transformace k demokracii a tržní ekonomice nedošlo však k jejich řádnému projednání ve vládě ani v Parlamentě, kde se za téměř pět let nedošlo k dohodě o ústavním zákonu o vyšších územních samosprávných celcích. Přijetí tohoto zákona v roce 1997 (s tím, že k uskutečnění dojde až v roce 2000), nebylo výsledkem vládní aktivity, ale srozumění

rozhodné parlamentní většiny, že závažné kroky k reálné decentralizaci veřejné správy již nelze dále odkládat.

Proreformní politici i domácí a zahraniční odborníci, hodnotí jako **příčinu zaostávání** reformy veřejné správy v ČR **nedostatek politické vůle**. Méně pozornosti se však věnovalo kritickému rozboru **kvality a skutečné použitelnosti** předkládaných návrhů. To souviselo do jisté míry s nedostatečnou informovaností odborné i širší veřejnosti o těchto návrzích. Řada z nich nebyla zveřejněna; po zrušení ÚLVS se dají těžko dohledat, a tak nezbyvá než vycházet z publikovaných názorů aktérů reformy. Některé návrhy byly detailně legislativně propracovány, aniž byly dořešeny a někdy i jasně nastoleny základní koncepční otázky. To se týká např. přístupů k přesunům kompetencí bez ujasnění postavení samosprávy, předchozího vyřešení financování a majetku samosprávy a bez zřetele k vymezení veřejných služeb a koncepce jejich zajišťování. Některé výhrady byly vzneseny ke koncepci návrhu zákona o státní službě. (Podrobněji např. sborník Stav, problémy a výhledy reformy veřejné správy v ČR, ÚLVS 1996).

V současné době lze říci, že se přístup českých politických kruhů k podstatným a nikoliv pouze okrajovým nebo kosmetickým reformám veřejné správy s postupem doby, i pod tlakem kritiky ze strany veřejnosti a zahraničních subjektů, stává poučenější a plodnější. O určitém obratu k lepšímu svědčí např. příprava legislativy směřující ke zřízení regionální samosprávy, další územní decentralizaci, změnám ve veřejných financích, právnímu statutu státní služby a vládní opatření k institucionálnímu zakotvení reformy.

Důležitým zdrojem zkušeností a myšlenek je také hodnocení reformy **samotnými pracovníky veřejné správy**. Za signifikantní výsledky reformních a modernizačních snah považují např. vybavení úřadů výpočetní technikou, lepší přístup k informacím, zlepšení pracovních podmínek a organizace práce, zjednodušení administrativních výkonů, větší pružnost rozhodování a zvýšení výkonnosti. Naproti tomu jsou značně kritičtí, pokud jde o nedostatečnou řídicí a koordinační funkci ze strany nadřízených, snahy politických stran o budování pozic uvnitř státní správy, nedostatek komunikací v rámci jednotlivých úřadů i mezi úřady, přežívající resortismus a nedokonalou legislativu, která veřejné správě práci značně ztěžuje.

Bylo by jednostranné posuzovat polistopadový vývoj veřejné správy pouze prizmatem jejích problémů a deficitů. Nepochybně v uplynulém období bylo v budování demokratické veřejné správy dosaženo celé řady pozitivních hodnot. Jsou jimi zejména:

- Obnovení demokratické legitimacy a demokratické kontroly veřejné správy prostřednictvím volených zastupitelských orgánů a svobodným uplatňováním veřejného mínění.
- Obnova územní samosprávy, omezená však jen na základní stupeň v obcích.
- Obnova zájmové samosprávy, přičemž nebyly překonány tendence jejího omezení státní správou.
- Organizační a do jisté míry i kompetenční přizpůsobení státní správy budování tržního hospodářství.
- Obnova soudní kontroly veřejné správy, avšak bez institucionalizace správních soudů.

- Odstranění staré nomenklatury z vedoucích míst ve státní správě.
- Zřízení nezávislé kontrolní instituce, ale zatím s bezzubými ingerencemi.
- Příprava na vstup ČR do EU zahájila proces harmonizace českého právního řádu s *acquis communautaire*. Transformace práva pokračuje podle programu, avšak zaostává schopnost správních institucí uplatňovat evropskou legislativu a aktivně se podílet na politice EU v předvstupním procesu, jakož i vytvořit včas kapacity nezbytné pro plné a aktivní členství. Jde o využití a uplatnění poznatků z rozborů a doporučení, vzešlých z aktivit EU, OECD, Rady Evropy a jiných.

Nedostatky a mezery dosavadního vývoje veřejné správy lze stručně shrnout takto:

- Přežívání správního centralismu živené dlouhodobou absencí regionálního stupně územní správy a samosprávy zůstává slabým místem ve vývoji české veřejné správy.
- Málo se udělalo pro zvýšení efektivnosti systému, který je ne hospodárný. Financování veřejné správy čeká na své řešení.
- Nutnost zajistit výkon resortní státní správy v územních obvodech vedl ústřední správní úřady k živelnému zřizování jejich dekoncentrovaných orgánů, popř. detašovaných pracovišť. Těchto útvarů je v současnosti kolem 40. Ve středním stupni řízení se tak vytvořila velmi ne hospodárná, nekoordinovaná a neefektivní správní struktura.
- Neexistence krajského stupně veřejné správy též výrazně oslabuje možnosti koncipovat a uskutečňovat regionální politiku v souladu s principy regionální politiky uplatňované v EU.
- Reakcí na administrativní způsob integrace obcí za totality byla živelná fragmentalizace obcí po roce 1990. Počet obcí se zvýšil o 52 % proti r. 1990, přičemž převahu mají obce velmi malé (80 % obcí má počet obyvatel do 1000, 32 % však méně než 500 a 28 % obcí má méně než 200 obyvatel). Malé a nejmenší obce nejsou s to reálně plnit ani své samosprávné funkce a kompetence, natož kompetence v oblasti přenesené státní správy.
- Nízká míra efektivnosti veřejné správy je podle odborných analýz způsobena i tím, že nebyly dostatečně koordinovány informační systémy státní správy. Plánovaná zlepšení v této oblasti povedou ke zpružnění a urychlení výkonu státní správy a zároveň usnadní pozici občana ve vztahu ke správě. (Viz Základní teze rozvoje informačních systémů veřejné správy, přijaté vládou ČR 1.7.1998, usnesení vlády č. 467/98).
- Veřejná správa ČR dosud nedosahuje parametrů evropské správy v důsledku mezer v kontrolním systému, a to jak z hlediska institucionálního, tak i kontrolních kompetencí a pravomocí.
- Byla zanedbána cílevědomá personální politika a statut úřednictva zůstal v zásadě nedotčen. Personální řízení, motivující úředníky k vyšší úrovni a efektivitě jejich odborné práce, je sotva v začátcích.
- Dosavadní návrhy a přijaté postupy reformy veřejné správy nasvědčují tomu, že k reformě veřejné správy se zatím přistupovalo spíše jen z organizačně-právních hledisek a méně z hlediska efektivnosti správy, její modernizace a snižování nákladů.

Dočasná vláda zřízená k překlenutí období do červnových mimořádných voleb v r. 1998 přijala v březnu 1998 usnesení k dalšímu postupu vlády v reformě veřejné správy. Po pětileté

existenci samostatné svrchované ČR jde o první komplexnější přístup vlády k reformě veřejné správy, byť zatím pouze rámcový, s realizačním horizontem v roce 2000. Tento vládní dokument již předpokládá stanovení dlouhodobé strategie přestavby veřejné správy, zahrnující:

- reformu územní samosprávy, obecné i regionální,
- reformu státní správy, ústřední i územní,
- regulatorní reformu,
- právní úpravu státní služby a integrované studium veřejné správy,
- dotvoření systému správního soudnictví v souladu s evropskými požadavky.

V závěru kapitoly je třeba znovu zdůraznit, že reforma veřejné správy musí být pojata koncepčně a komplexně jako dlouhodobý strategický úkol, který je rozhodujícími politickými silami akceptován a aktivně podporován jako společenská priorita. Musí se jasně stanovit cíle, v základních rysech řešit všechny zásadní vzájemně svázané otázky a stanovit časová posloupnost uvádění reformy do života. Koncepce a způsob provádění reformy musí mít podporu většiny politických sil. Úspěch reformy dále vyžaduje praktickou politickou podporu, včetně finanční, a podporu veřejnosti. Příprava a zejména provádění reformy proto nemůže být jen dílem úzkého okruhu úředníků a odborníků. Je potřebné vést ji jako otevřený proces, za účasti odborné i širší veřejnosti a podnikatelského sektoru. Velmi důležitá je informovanost a angažovanost přímých aktérů reformy. Pro reformu je třeba získat pracovníky veřejné správy, bez jejichž přispění se reforma realizovat nedá. Restrukturalizace vyžadující přesuny nebo redukci počtu správních zaměstnanců musí být spojena s programy rekvalifikace a zárukami ze strany zaměstnavatele.



## Kap. 2 ÚLOHA A FUNKCE VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR

### 2.1 Vymezení úlohy a funkcí veřejné správy

#### 2.1.1 Služba občanům a veřejnosti

Vymezení úlohy veřejné správy, státní správy a samosprávy v nových politických a ekonomických poměrech nebyla dosud v ČR věnována dostatečná pozornost. To souvisí s celkovou nejasností úlohy veřejného a soukromého sektoru a odpovědnosti státu za vytváření podmínek pro jejich rozvoj. Reformní dokumenty zatím poukazují na tyto problémy jen v obecné poloze. Málo se chápe, že jde o zásadní koncepční změnu s praktickými důsledky pro vymezení funkcí a konkrétních úkolů veřejné správy, podoby jejích institucí, prostředků její činnosti a jejích vztahů s občany a veřejností. Věc má svou politickou, ekonomickou a další dimenze a je samozřejmě determinována ústavou a právním řádem.

Pro přechod od systému, v kterém byla státní správa pojímána především jako mocenský nástroj strany a státu, k cílenému a důslednému uskutečňování soudobého konceptu demokratické veřejné správy, zatím nebylo u nás učiněno dost ani v teoretické, ani v praktické rovině.

Veřejná správa je v moderních demokraciích chápána především jako služba občanům a veřejnosti.

Od této základní úlohy veřejné správy se odvíjejí její principy (jako transparentnost, publicita, povinnost skládat účty, veřejná kontrola správy), formy a metody činnosti, požadavky na odborný a nestranný výkon aj.

Těžiště veřejné správy leží v zajišťování veřejných služeb. Do této kategorie se vedle tradičních služeb (komunálních, zdravotnických, školských, dopravních apod.) dnes běžně ve vyspělém světě zařazují i některé "klasické" správní činnosti, jako je vydávání licencí, povolení, dokladů, osvědčení, poskytování informací atp. Řada těchto činností se také přestala považovat za výhradní doménu státu. Mnohé úkoly operativní povahy, odborné rozhodování, výkon dozoru, zkušebnictví apod. lze i podle našich nových zkušeností decentralizovat a přenést na samosprávné nebo soukromé subjekty.

Posuny v této oblasti však mají své meze. Ekonomické hledisko nemůže být jediným vodítkem (a navíc v zahraničí již bylo v řadě případů prokázáno, že očekávané úspory se po vyčlenění veřejných úkolů z působnosti správních úřadů neprojeví, zatímco hodnoty a principy, na nichž spočívá poskytování veřejných služeb, byly narušeny). Ostatně i u nás došlo k nedomyšlenému rušení např. kontrolních orgánů, které teď bude nutno opět zavést (jako na úseku ochrany spotřebitele, též vzhledem ke kritériím EU).

Je třeba rovněž jasně říci, že důraz na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti na druhé straně neznamená popření mocenské, autoritativní složky veřejné správy. Sem patří úkoly na úseku bezpečnosti a vnitřního pořádku, regulace a vymáhání plnění právních povinností, uplatňování prostředků správního dozoru, ukládání a vymáhání sankcí v mezích správní pravomoci atp..

Věcný obsah a rozsah veřejných úkolů a veřejných služeb závisí na tom, jak se v dané době pohlíží na význam společenských automatismů a na to, v jaké míře má do nich stát zasahovat, jak se vnímá vyváženost mezi svobodou jednotlivce a jeho odpovědností za sebe samého na straně jedné a solidární péčí lidské pospolitosti o jednotlivce a odpovědnosti za něj na straně druhé. Jde o ochranu a realizaci zájmů a hodnot uznávaných rozhodující většinou občanů.

K základní charakteristice veřejné správy patří poznatky o heterogenních a namnoze protikladných cílech, které je povinna hájit. V současné době zásadních společenských změn a nových nároků, které je třeba zabezpečovat navzdory omezeným finančním a lidským zdrojům, je veřejná politika o to více vystavena tlaku činit odpovědný výběr prioritních cílů a redefinovat v souladu s nimi úkoly a funkce veřejné správy. Na procesu vymezování těchto úkolů a cílů se podílí trvalý odborný a politický dialog, ústící do nových ekonomických, právních a j. řešení.

### **2.1.2 Orientace na zajišťování veřejných zájmů jako východisko**

Vycházíme z předpokladu, že funkce a úkoly veřejné správy je možno a třeba odvodit z identifikovaných a uznaných veřejných zájmů, neboť jejich zajišťování je důvodem samotné její existence. To, jakým způsobem se obecné či veřejné zájmy akceptují a nakonec i uspokojují, je průsečíkem historických tradic, konkrétní vývojové fáze dané společnosti, aktuální institucionální podoby veřejné správy, ale i prosazujících se politických důrazů.

Orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku. Zde se veřejná správa stýká s veřejnou politikou, jejímž cílem je zjišťovat, vyjadřovat a uznávat veřejné zájmy a volit adekvátní prostředky jejich realizace. Proces identifikace, uznávání a uspokojování veřejných zájmů je ovšem vždy ovlivněn politicky a ideologicky podbarvenými interpretacemi. V České republice došlo po listopadu 1989 k zanedbání reformy veřejné správy mimo jiné také proto, poněvadž politika zpochybňovala samotnou existenci, rozsah a význam veřejných zájmů a - v pochopitelné reakci na totalitarismus komunistického státu - se orientovala na vytváření maximálního prostoru pro uspokojování individuálních zájmů.

Identifikované a uznané veřejné zájmy se mohou stát dobrým východiskem rozlišení diferencovaných funkcí veřejné správy. Po roce 1989 došlo v tomto směru k výrazným

změnám zvláště v souvislosti s ekonomickou reformou, politickou demokratizací a s ochranou základních lidských práv a svobod. Za jeden z nejvýznamnějších uznaných veřejných zájmů současnosti a budoucnosti lze považovat i zajištění vstupu České republiky do Evropské Unie a podmínek pro to, aby se mohla následně úspěšně profilovat jako člen EU.

### 2.1.3 Funkce veřejné správy

Veřejná správa a celý veřejný sektor prochází radikální změnou své úlohy **ve vztahu k ekonomice**. Odstranění neúčinných a byrokraticky zatěžujících metod direktivního zasahování do hospodářské sféry z totalitní éry přitom neznamená likvidaci ekonomicko-regulativní funkce státu a odpovídajících úkolů veřejné správy.

Zásadní změny vyplývají z měnících se vnitřních a vnějších podmínek vývoje a fungování hospodářství, především z potřeb završení tržní transformace ekonomiky a z mezinárodního procesu globalizace hospodářských vztahů. Důsledkem je, jak také zdůrazňují závěry mezinárodních institucí (viz kap. 1), potřeba zvýšit **potenciál a výkonnost státu a veřejné správy** k realizaci těchto úkolů:

- podpora racionálního vývoje hospodářských proporcí cestou makro-regulace,
- řízení procesu privatizace státních podniků a veřejných služeb, zajišťování svobodné soutěže a transparentnosti při jejím uskutečňování,
- zajištění efektivního výkonu vlastnických práv státu a dalších veřejnoprávních subjektů,
- podpory soukromého sektoru, zejména malého a středního podnikání, rozvíjení efektivních kooperačních vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem,
- koncipování a uskutečňování účinných sektorových politik, zejména zajišťování vnitřní a vnější bezpečnosti, regionální politiky, dopravní politiky, informační a komunikační politiky, politiky životního prostředí, vzdělávací politiky, sociální politiky, politiky zaměstnanosti a zdravotní politiky.

Dobře fungující veřejná správa a veřejný sektor zajišťuje **podmínky pro prosperitu soukromého podnikání** vytvářením optimální a racionální infrastruktury cestou modernizace komunikačních sítí, systémů informačních služeb pro občany a podnikatelské subjekty, poskytováním odborné pomoci územním samosprávám, podporou investic ve veřejném zájmu a pod.

To vyžaduje zvyšovat kvalitu i kapacitu veřejné správy ve sféře regulování a kontroly dodržování **podmínek a pravidel tržního prostředí**, zejména podmínek svobodné soutěže a eliminace monopolů, zajištění jakosti, technické úrovně a zdravotní nezávadnosti výrobků a ochrany spotřebitelů. Důležitá úloha veřejné správy spočívá v omezování "šedé" ekonomiky, zajišťování řádného odvodu daní, v postihu a prevenci hospodářské kriminality.

V souvislosti s výkonem těchto a dalších úkolů veřejná správa **disponuje s veřejnými finančními prostředky** (které ve formě daní, poplatků a jiných veřejnoprávních plnění

podle zákona od poplatníků vybírá a současně je v jejich obecném zájmu používá) a s movitým i s nemovitým **majetkem státu**, který má koneckonců také sloužit všem občanům. Na sféru finanční pamatuje Ústava alespoň ustanoveními o státním rozpočtu a státním závěrečném účtu a o kontrole vykonávané Nejvyšším kontrolním úřadem; úprava "podrobností" – které ovšem mohou mít dalekosáhlý význam – je mlčky ponechána obyčejným zákonům. Naproti tomu hospodaření se státním majetkem neupravuje, i když kontrolu v tomto směru svěřuje Nejvyššímu kontrolnímu úřadu. Stále ještě platí obecná právní úprava hospodaření s národním majetkem z doby před rokem 1990, která je reziduem minulého režimu a dispozici s majetkem státu proto prakticky ponechává v rukou moci výkonné. Nejen že nebyl přijat zákon podle čl. 11 odst. 2 Listiny, jímž má být stanoveno, který majetek nezbytný k zabezpečování potřeb celé společnosti, rozvoje národního hospodářství a veřejného zájmu smí být jen ve vlastnictví státu, obce nebo určitých právnických osob, ale dosud nebyla přijata ani nová zákonná úprava nakládání s majetkem státu, která by mj. uspořádala vztahy mezi zákonodárnou mocí a mocí výkonnou v tom směru, aby závažnější dispozice s majetkem státu byla v souladu se zákonným rámcem.

Moderní, racionálně a efektivně fungující veřejná správa je tak nezbytnou a nezastupitelnou podmínkou ekonomického růstu.

Další z významných funkcí veřejné správy je **zajišťování a posilování demokratických institucí a mechanismů**. Je možné zde hovořit o dvou hlavních směrech rozvíjení politické demokracie - směrem k upevňování institucí a mechanismů reprezentativní demokracie a dále směrem k rozvíjení institucí a mechanismů participativní demokracie, to je přímé účasti občanů a jejich organizací na řízení a správě státu.

Prevence možnosti návratu k totalitárnímu režimu je vázána na **důslednou ochranu základních lidských práv a svobod** - viz Listina základních lidských práv a svobod jako součást ústavního pořádku ČR. Stát v tomto případě vytváří vlastní mechanismy a instituce ochrany těchto práv; ta jsou ovšem na základě mezinárodních úmluv chráněna i před zneužitím moci samotného státu a jeho orgánů vůči svým vlastním občanům.

**Sociální funkce státu** a veřejné správy vyplývá především ze závazků státu vůči občanům, které odpovídají jejich hospodářským, sociálním a kulturním právům podle Listiny, Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech aj. (k Sociální chartě Rady Evropy Česká republika zatím nepřistoupila). Úloha státu (veřejné moci) v těchto věcech, kde má stát i povinnost pozitivně plnit nebo takové plnění zajistit, je předmětem stálých diskusí zvláště vzhledem k otázce, nakolik se tu má uplatňovat princip osobní odpovědnosti každého jednotlivce a nakolik princip lidské solidarity.

**Správní procesy** - strategické rozhodování, tvorba koncepcí a programů, regulační činnosti, quasi-soudní rozhodování, operativní řízení, koordinace, kontrolní procesy apod. tvoří průřezové funkce, které se v určité míře vyskytují v činnosti všech správních úřadů nebo se soustřeďují na určitých stupních či u speciálně na tyto úkoly zaměřených orgánů. (Problémům správních procesů, důsledkům podcenění řízení veřejné správy,

nedostatkům v oblasti rozhodovací, koordinační a dalších funkcí je věnována kapitola 4 této analýzy.)

Hodnocení veřejné správy závisí na tom, jak plní své úkoly a funkce, jak přispívá k zabezpečení společenských úkolů a cílů. Důležité jsou výsledky její činnosti (resp. nečinnosti). Teprve na druhém místě stojí otázka, jak její vnitřní uspořádání vyhovuje plnění jejích úkolů, tedy jak podporuje její vnější efektivnost.

V ČR se hodnocení plnění úkolů a funkcí veřejné správy a její společenské efektivnosti věnuje malá pozornost. Systém kontrol není ucelený, hodnocení veřejné správy a jejích jednotlivých složek je spíše nahodilé, často teprve v souvislosti s veřejnou kritikou. I v těchto případech se vyvozuje ve srovnání se západními demokraciemi minimální politická odpovědnost. Pro vyvozování osobní odpovědnosti příslušných úředníků pak chybí základní předpoklady: jasné vymezení úkolů a odpovědnosti, systém hodnocení, právní úprava disciplinární odpovědnosti. Stejně tak chybí systém pozitivní motivace k dosahování stanovených úkolů a cílů.

## **2.2 Veřejná správa a veřejnost**

### **2.2.1 Zkušenosti a postoje veřejnosti a podnikatelských kruhů**

V obecném vědomí přetrvává z autoritářského režimu pojem správy jako mocenského nástroje, což udržuje negativní vztah obyvatelstva k veřejné správě a na druhé straně zkreslené představy a stereotypy v chování a jednání řady politiků a úředníků. Nyní jde zejména o uplatnění práva občanů na participaci, včetně vyjádření v referendu a jinými zákonem předvídanými formami, práva na informace (s nímž se tak obtížně vyrovnávají někteří politici v probíhajícím legislativním schvalování zákona o informacích) a na demokratickou kontrolu.

V rámci projektu byly zjištěny následující postoje veřejnosti a podnikatelů k fungování veřejné správy:

- Vztah české veřejnosti k veřejným institucím se vyznačuje určitou krizí důvěry. Sociální distance mezi občany a správou je stále značná, v některých případech kritická. Občané nejsou dosud dostatečně informováni ani o důvodech připravované reformy územní správy, takže ji zatím nepřijali za svou.
- Podle průzkumů více než polovina občanů není připravena se přímo osobně angažovat v řešení veřejných záležitostí. Důvodem jsou kromě zděděných stereotypů chování (lidé se za komunismu odnaučili “do toho mluvit”) i stresy z transformace, málo rozvinutý dialog polistopadových vlád s občanskou společností .
- Většina dotázaných představitelů obcí (74 %) považuje malý zájem občanů o dění v obci za jeden z největších problémů své práce (hned po nedostatku financí - 84 % dotázaných funkcionářů). Určitý příslib do budoucna představuje v anketách vyjádřený latentní zájem

o místní samosprávu a překvapivě i státní správu, pokud bude zajištěno lepší institucionální zprostředkování takové účasti.

- Státní správa v kontaktu s občanem až příliš často neobstojí, ať už jde o míru její profesionality a nestrannosti nebo o přístup k občanům. Podle průzkumů nedůvěra občanů vůči vládě a ministerstvům většinou převažuje, v některých případech je nepoměr enormní.

Podle šetření IVVM v březnu 1998 48% dotázaných uvedlo, že se setkalo s **nespravedlivým rozhodnutím** ze strany úřadů. Negativní zkušenosti vyslovují spíše lidé v produktivním věku, s vyšším vzděláním, podnikatelé. Většina si nedává velké naděje na úspěch v jednání s úřady při prosazování vlastních oprávněných požadavků a práv.

Důležitým úkolem veřejné správy je podporovat podnikání, zejména malé a střední podnikání. Pro analýzu zpracovaná zpráva Hospodářské komory identifikuje obtíže, které jsou na překážku tomuto podnikání ve sféře legislativní, daňové a finanční. Od státu a veřejné správy očekávají podnikatelé konkrétní podporu v oblasti vzdělání (např. v učňovském školství), výzkumu a vědy. Požaduje se aktualizovat živnostenský zákon, urychlit zápisy do obchodních rejstříků, zajistit koordinaci kontrolních orgánů a vyloučit duplicity kontroly. Podstatné zlepšení se navrhuje v oblasti podpory investic a v oblasti informací. Podle průzkumu malé a střední podniky hodnotí jako největší překážku průtahy registrace u rejstříkového soudu, na druhém místě získání živnostenského listu. Průměrná doba potřebná na kompletní založení firmy se blíží 4 měsícům, někdy trvá až 2 roky. Zdůrazňuje se netransparentnost a časté změny předpisů, kriminalita a korupce.

### 2.2.2 Problém byrokracie

V soudobém demokratickém státě je úřednický aparát nezbytný, musí to však být “nebyrokratická byrokracie”, která poskytuje “veřejnou službu”: protože stát má na tento druh služby monopol a nepůsobí tu konkurence, musí se sám soustavně a cílevědomě starat, aby tendence úřednictva k byrokratickému chování přinejmenším výrazně omezoval, zvláště když správa už není pouhou právní realizací zákonů a stále se zvětšuje potřeba, aby jednala tvůrčím způsobem a iniciativně, aby byla vůči veřejnosti kontaktní a “lidská”.

Je třeba vidět, že za posledních 20-25 let se vztah veřejné správy a občanů ve většině demokratických zemí výrazně změnil. Občan, kterému byl původně především nařizováno a zakazováno, se stává partnerem, uživatelem, klientem. Administrativa se vzdává privilegovaného postavení, veřejné správy vystupují stále více jako poskytovatelé služeb, orgány správy hledají cesty k lepší a otevřenější spolupráci s občany. K takovým dalekosáhlým posunům u nás dosud nemohlo dojít, přesto však byly v průběhu devadesátých let provedeny různé kroky, které přispěly k odstranění některých překážek mezi veřejnou správou a veřejností:

- obnovením obecní samosprávy a lepší organizací místní státní správy se podařilo přiblížit správu občanům na místní úrovni
- byla odstraněna řada omezujících předpisů předešlého režimu (výjezdni doložky) apod.

- v roce 1995 vláda přijala usnesení č. 255/95, o katalogu opatření ke zjednodušení a zlepšení výkonu státní správy ve vztahu k občanům.
- různými formami se zlepšuje informování občanů.

Provedené analýzy upozorňují však na množství problémů a obsahují některé náměty k jejich řešení. Zejména:

- Správa je pro veřejnost “neprůhledná” (černá skříňka), jestliže informační bariéry brání, aby se s její činností i s informacemi, které má správa k dispozici, mohl každý bez překážek seznámit. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou sice státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, obecný prováděcí zákon, který by upravil plnění této povinnosti, však dosud vydán nebyl. Zatím nebylo dostatečně provedeno ani ustanovení čl. 35 odst. 2 Listiny, podle něhož má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Dosud se uplatňuje princip “diskrétnosti” správy (prohloubený v období minulého režimu) místo demokratického principu “publicity” správy.
- Pro občany je často obtížná orientace nejenom v právním řádu, ale i v organizaci správních úřadů a přes mnohá zlepšení provedená v posledních letech, i uvnitř jednotlivých úřadů.
- Leckdy svůj význam má i prostorová vzdálenost mezi občanem a správním úřadem, zejména když se veřejná místní doprava omezuje.
- Pro vztah mezi správou a veřejností je důležité, aby správa nejednala arbitrárně, zejména jde-li o rozhodování ve správním řízení. Občan nesmí mít pocit, že je pouhým “předmětem” řízení, že může sice o něco požádat, potom však jen čekat a mlčet. Musí mít naopak reálné právo “být slyšen”, možnost vyjádřit svůj názor a postoj.
- Pocit bezmocnosti občana je mnohdy spojen s neodůvodněnou nečinností správy, proti níž zatím český právní řád poskytuje jen málo ochrany, ačkoliv rejstřík myslitelných prostředků je poměrně široký .
- Nedůvěru ke správě vzbuzuje i nedůsledné stíhání veřejnoprávních deliktů (správních deliktů i trestných činů, které má odhalovat a vyšetřovat Policie ČR). Vědomí, že správa stíhá každý delikt podle principu nestrannosti, by mělo nepochybně pozitivní vliv nejenom na celkový stav právního vědomí občanů, ale i na hodnocení veřejné správy (předpokládá se, že trestání má i preventivní účinky a v tomto smyslu by mělo vést ke zvyšování stavu právní bezpečnosti, k dodržování obecně závazných pravidel chování – také v tomto smyslu má správa poskytovat “veřejnou službu”).
- Ochrana před zásahy veřejné správy musí být účinná a rychlá, jinak se veřejnost cítí být ve vztahu ke správě bezmocná. Ochrana subjektivních práv ve správním řízení je sice poměrně dobrá, přece jen však neodpovídá nynějším nárokům ; teprve ve správním soudnictví se účastník správního řízení stává procesně rovnocenným partnerem správy, dnešní úprava správního soudnictví má však také své nedostatky právní i faktické (průtahy v řízení, k němuž často nedochází “v rozumné době”), jeho působnost není dostatečně široká (chybí např. možnost domáhat se ochrany před nečinností správy a před právními předpisy, které správa vydává). Ústavní soud zatím do těchto věcí správy v tomto smyslu zasáhl jen výjimečně.

- Petiční právo jako jedna z forem práva na svobodu projevu naráží někdy na bariéru neochoty úřadů obsahem petice se skutečně zabývat (nepodání odpovědi ve lhůtě nebo vůbec není právně sankcionováno, ačkoliv u úředníků by mělo jít o závažný disciplinární delikt). Kontakt mezi správou a veřejností je nedostatečně upraven. Právo občana na stížnost dosud zaručuje vládní vyhláška č. 150/1958 Ú.l. Její jazyk je však poplatný době jejího vzniku a vyhláška je relevantní pouze jako usnesení vlády. Na tuto otázku by měly pamatovat nejenom správní řád a budoucí zákon o státní službě, ale v podstatě všechny – zejména organizační – předpisy. Výrazným nedostatkem je absence právní úpravy stížností na Policii ČR a na instituce tohoto druhu.
- Pro sladění vztahů mezi veřejnou správou a veřejností by mohla mít značný význam instituce českého “ombudsmana”, jejímž úkolem by bylo řešit stížnosti nejenom na právní postupy správy, ale především také na její nečinnost, průtahy, nevhodné formy jednání apod., které v odvolacím řízení správním ani ve správním soudnictví zpravidla řešit nelze. Úkolem ombudsmana by mělo být v první řadě tlumit konflikty mezi veřejností a správou pokud možno hned v počátcích a jeho činnost by mohla mít za příznivých podmínek výrazné preventivní účinky ve směru “kultivace” správy.
- Správa samu sebe i veřejnost často zatěžuje také tím, že její součástí nedostatečně kooperují (duplicita i triplicita činností, od občanů se požadují doklady a údaje, které by si mohla efektivněji opatřit sama správa atd.). Zatím zákony takovou kooperaci na ústřední i místní úrovni upravují jen nedostatečně.
- Občan není dostatečně seznamován se svými právy a povinnostmi vůči veřejné správě. Není výjimkou, že v průběhu správního řízení dojde ze strany veřejné správy ke změně původních požadavků.

## 2.3 Závěry ke kapitole 2

1. Základní otázkou je, jak veřejná správa plní svou úlohu, jak a s jakou efektivitou vykonává své úkoly a funkce, a jak ji z tohoto hlediska hodnotí občané.
2. Předpokladem cíleného působení veřejné správy ovšem je, aby svou úlohu a své cíle znala a byla dostatečně motivována k jejich plnění, a aby s nimi byli srozumitelnou formou seznámeni občané.
3. Reformovat veřejnou správu v této době bez ujasnění úkolů, které má plnit, a způsobu jejich řešení, představuje riziko, že nový systém nebude dostatečně funkční a bude vyžadovat brzkou revizi nebo poměrně složitá řešení.
4. Další reformní kroky by měly respektovat požadavek přeměny veřejné správy především na veřejnou službu. Pro tento postup chybí celková a sektorové koncepce veřejného sektoru. Tradiční oddělování “materiálních” a “správních” služeb není v plném rozsahu odůvodněné. Je třeba jasně vymezit, které služby hodlá nadále nejen regulovat a kontrolovat, ale i přímo poskytovat stát. Takové řešení odůvodňuje především : povaha rozhodnutí, u nichž si stát v zájmu ochrany veřejných zájmů zachovává svou výlučnou autoritu a donucovací úlohu a/nebo úkoly, které stát nemůže vzhledem k jejich významu a rozsahu přenést na j. subjekty



(velká infrastruktura, vysoké školství, zdravotnická zařízení s celostátní působností). Ve všech případech třeba postupovat podle uvedených zásad a zvažovat využití účelné dělby práce, hybridních forem zajišťování služeb atd.

5. Byrokratická zátěž je v určité míře obecným jevem a boj proti ní nikdy nekončícím úkolem, její povaha a rozsah však nabývají v současné ČR takového rozměru, že vážně ohrožují základní společenské cíle. Byrokracii a korupci uvádějí jako odrazující překážku podnikání shodně zahraniční investoři a obchodní partneři i domácí, zejména drobní a střední podnikatelé.

6. Omezení prostoru pro státní byrokracii se v politických vyjádřeních spojuje s předpokládanou redukcí veřejných úkolů, různými formami privatizace veřejných služeb, působením tržních mechanismů, s decentralizací ve prospěch samosprávy (ta však rovněž nemusí být, jak zkušenost dokládá, byrokracie prostá) nebo s radikálním omezením počtu úředníků.

7. Skutečnou nápravu lze zjednat jen promyšleným systémem “kombinovaných opatření” v oblasti organizační, personální i právní (normy materiální, procesní i organizační), za účinné podpory informačních a komunikačních technologií..

## Kap. 3 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

System veřejné správy ČR zahrnuje: správní úřady (orgány státní správy), orgány územní samosprávy, orgány zájmové (profesionální) samosprávy, další veřejnoprávní instituce (fondy, nadace, nezávislé instituce, jako je Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání), právnické osoby veřejného a soukromého práva a fyzické osoby, pověřené plněním veřejných úkolů. V této kapitole se analyzuje struktura systému veřejné správy a problémy její organizace a řízení, zejména z hlediska ústřední správy. Řešení institucionálních a kompetenčních otázek územní správy a samosprávy jsou již ve stadiu intenzivní legislativní přípravy a byly rozebrány v řadě dokumentů, na které tato analýza odkazuje, a proto jejich rozbor již neopakuje.

### 3.1 Ústřední orgány státní správy

Soustava ministerstev je v hlavních rysech poměrně stabilizovaná, i když nelze vyloučit další změny. Organizace ministerstev je totiž do značné míry podmíněna politickými hledisky (rozdílným přístupem politických stran k úloze státu) i politickými zájmy (zvláště silně působí u koaličních vlád). Působnost ministerstev je v obecné podobě upravena zákonem ČNR č. 2/1969 Sb., který byl téměř čtyřicetkrát (!) novelizován. I když ustanovení kompetenčního zákona o působnosti jednotlivých ministerstev se liší co do svého rozsahu a obsažnosti, ve svém souhrnu mají jen malou regulativní úlohu. Podle názoru expertů je kompetenční zákon v dosavadním pojetí sotva opodstatněn.

Vytvoření vyšších územních samosprávních celků umožní, aby na jejich orgány i na orgány nižších stupňů byly převedeny některé dosavadní působnosti ministerstev. Přitom by nemělo jít pouze o převedení působností v těch věcech, které na ně přešly z bývalých krajských národních výborů: proces decentralizace a dekoncentrace musí být rozsáhlejší a měl by být realizován v souladu se zásadou subsidiarity.

Funkce ústředních správních úřadů v celkovém systému veřejné správy nejsou dostatečně ujasněny. Zatímco jejich hlavní funkcí by mělo být vytváření koncepcí a usměrňování orgánů nižších stupňů, nepřiměřeně často rozhodují v prvním stupni ve správním řízení (extrémním případem je rozhodování sporů o telefonní poplatky Ministerstvem dopravy a spojů - Českým telekomunikačním úřadem), což jejich celkové zaměření více či méně deformuje nejenom po stránce věcné, ale i potřebou velkého počtu pracovníků aj. Na druhé straně ústřední správní úřady nejsou dostatečně vybaveny pro kvalitní přípravu koncepcí a návrhů zákonů i podzákoných právních předpisů. Často nízká úroveň návrhů zákonů vypracovaných ministerstvy signalizuje, že je třeba podstatně zkvalitnit normotvornou činnost ministerstev, což vyžaduje posílit jejich právní odbory. Odpovědnost za legislativu by se mohla soustřeďovat u jednoho z náměstků ministra, který by měl na starosti též styky s Parlamentem (obdobu funkce státního tajemníka v některých zemích).

Po zrušení všeobecného dozoru prokuratury nesou břemeno kontroly nad věcnou i právní správností rozhodování místních správních orgánů orgány ústřední (instanční dozor ve správním řízení, služební dohled). Služební dohled ("vnitřní kontrola") však nemá žádnou právní úpravu a zkušenosti ukazují, že zdaleka není vykonáván tak, aby byl účinným nástrojem vytváření efektivní veřejné správy odpovídající požadavkům demokratického právního státu.

Organizační uspořádání ministerstev je rozdílné: člení se na sekce (Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj) nebo divize (Ministerstvo průmyslu a obchodu) nebo na skupiny (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) či na úseky (Ministerstvo dopravy a spojů), které zahrnují odbory členěné dále na oddělení, popř. samostatná oddělení. Na některých ministerstvech jsou vytvořeny tzv. úřady ministerstva, do nichž patří útvary zabezpečující ekonomické, provozní a personální potřeby ministerstva (použité označení "úřad ministerstva" vyvolává pochybnosti). Přílišné členění organizační struktury vyvolává, zejména ve velkých ministerstvech, problémy v horizontální koordinaci.

Organizační řády ministerstev, upravující jejich strukturu a pracovní náplně jejich útvarů, se dosti liší co do svého obsahu a rozsahu a potřebují racionalizovat. Některá ministerstva mají detašovaná pracoviště v okrese (územní odbory Ministerstva zemědělství) anebo v územních obvodech, které se až na některé výjimky kryjí s dosavadními kraji (regionální pracoviště Ministerstva pro místní rozvoj, územní odbory Ministerstva životního prostředí). Jejich další existence není vzhledem k reformě územní správy opodstatněná.

Je třeba dosáhnout toho, aby se při stanovení organizační struktury ministerstva postupovalo podle v zásadě jednotných pravidel, která by formou vzorového organizačního řádu měla stanovit vláda. Mimo jiné by měla určit i minimální počty pracovníků jednotlivých organizačních útvarů, aby nedocházelo z důvodů poskytování příplatků za vedení ke zřizování oddělení s malým počtem pracovníků.

V menších ministerstvech existují čtyři stupně řízení (ministr - náměstek - vedoucí odboru - vedoucí oddělení) a ve velkých ministerstvech pět řídicích stupňů (ministr - náměstek - sekční/vrchní ředitel - vedoucí/ředitel odboru - vedoucí oddělení). Základním problémem je rozdělení rozhodovacích pravomocí mezi vedoucí pracovníky ministerstva. Z dostupných poznatků vyplývá, že rozhodovací pravomoc se z 90 % soustřeďuje přibližně u 6 % pracovníků organizace (srov. studii "Financování státní správy"). Překonání tohoto stavu, kdy rozhodnutí do schválení v konečné podobě prochází několika řídicími úrovněmi, vyžaduje, aby se přikročilo k širší delegaci pravomocí.

Situace ve vnitřních organizačních strukturách orgánů a organizací státní správy je značně nepřehledná. Není jednotně usměrňován počet řídicích stupňů a v poslední době lze pozorovat jejich růst, ačkoli prostředky vkládané do informační a kancelářské techniky by opravňovaly opačnou tendenci. Jednotná není ani podřízenost srovnatelných útvarů (např. personální útvar, vnitřní hospodářská správa) a organizační útvar obvykle buď chybí nebo je ve své činnosti silně omezen. Jednota chybí i v názvech srovnatelných pracovních funkcí.

ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY	Počet zaměstnanců	Kč za vedení/ příplatek za vedení/ na zaměstnance	Počet zaměstn. na vedoucího
1. 301 K PR	147	1 299	3,4
4. 304 ÚV	347	744	5,6
5. 306 MZV	753	709	5,0
6. 307 MO	958	1 535	2,8
7. 312 MF	1 258	548	6,1
8. 313 MPSV	552	685	5,5
9. 314 MV	2 020	není k dispozici	4,3
10. 315 MŽP	474	711	4,8
11. 317 MMR	341	941	4,1
13. 322 MPO	674	895	3,9
14. 327 MDS	752	630	6,3
15. 329 Mze	912	669	5,6
16. 333 MŠMT	415	905	6,0
17. 334 MK	219	683	5,3
18. 335 MZdr	267	854	4,8
19. 336 MSpr	281	845	6,1
20. 342 ÚSIS	130	888	3,9
21. 344 ÚPV	266	447	6,7
22. 345 ČSÚ	2 012	407	6,6
23. 346 ČÚZK	67	1 225	3,9
24. 348 ČBÚ	211	576	5,1
25. 353 ÚOHS	97	794	4,6
26. 358 ÚS	80	173	16,0
29. 374 SSHR	467	244	8,5
30. 375 SÚJB	149	774	4,5
C E L K E M ústřední orgány	13 864	691	5,0

Klíčovou a rozhodující roli v uskutečňování státní politiky a v řízení a koordinaci veřejné správy má **vláda**, která podle Ústavy (čl. 67 odst. 1) je “vrcholným orgánem výkonné moci” a “rozhoduje ve sboru” (čl. 76 odst. 1). Vláda nemůže přenést ani část své pravomoci na užší sbor, porady ministrů (např. ministrů ekonomických resortů), ty mohou mít jen konzultativní význam. Vláda má povinnost podle § 28 odst.1 kompetenčního zákona “řídít, kontrolovat a sjednocovat” činnost ministerstev. To však vyžaduje, aby vláda kontrolovala, jak ministerstva plní usnesení vlády a kontrolují v oborech své působnosti provádění zákonů, a intenzivněji koordinovala činnost ministerstev.

Těžiště dosavadní vládní politiky spočívalo v makroregulačních ekonomických opatřeních, význam strukturální, regionální hospodářské politiky a sektorálních politik byl podceněn. Strategická, koncepční vládní politika správní reformy by se měla stát významným prostředkem cílevědomé koordinace a sjednocování činnosti ministerstev a ostatních ústředních úřadů.

Vedle ministerstev vykonávají státní správu na ústřední úrovni další úřady a orgány (jejich výčet a klasifikace jsou obsaženy ve studii "Finance ve veřejné správě", viz. Příloha 2).

V oblasti organizace a řízení ústřední státní správy uvádějí expertní zprávy a respondenti nejčastěji následující problémy:

- nedostatečná orientace ministerstev na výsledek své činnosti,
- nejasné kompetence a odpovědnost jednotlivých stupňů řízení,
- centralizace rozhodování a malé delegování pravomocí, s tím spojená přetíženost vedoucích pracovníků operativní agendou na úkor koncepční práce,
- přílišný vertikální charakter řízení a nedostatečnost horizontální komunikace,
- nedostatečná flexibilita řízení,
- nejednotnost organizačního členění,
- přebujelost organizačních stupňů i organizačních jednotek,
- nejasná odpovědnost za organizační uspořádání.

Ověření těchto hypotéz na empirickém materiálu je velmi obtížné, neboť existuje minimum studií, které by se problematikou zabývaly. Výše uvedené hypotézy vyplývají zejména ze sekundární analýzy několika málo zpráv (většinou zahraničních), které se problematikou veřejné správy zabývají (EIPA 1994, Hesse 1995, Hesse a Venna 1997, CAPA 1998). Potvrzení těchto hypotéz by vyžadovalo další detailnější studie, provedené nejlépe specializovanou institucí v rámci státní správy.

I když lze předpokládat, že soustava ústředních orgánů státní správy je stabilizovaná a jejich působnost vzhledem k zaměření na speciální, namnoze odbornou problematiku dostatečně přesně vymezena, jejich organizace a činnost by zasluhovaly hlubšího rozboru.

Specifické postavení má v soustavě ústředních státních institucí **Česká národní banka**, která je podle Ústavy ústřední bankou státu a jejím hlavním úkolem je péče o stabilitu měny. Podle zákona je ČNB nezávislá na pokynech vlády, působí však jako poradní orgán vlády v záležitostech měnové politiky a bankovníctví. ČNB také nepodléhá kontrole NKÚ. Hybridní charakter postavení ČNB charakterizuje i okolnost, že je právnickou osobou, která má vlastní majetek a při nakládání s ním má postavení podnikatele, současně však je jako ústřední banka i ústředním správním úřadem s působností ve věcech bank a devizových.

Zvláštními rysy se vyznačuje **Komise pro cenné papíry**, která je výslovně označena za správní úřad pro oblast kapitálového trhu, ale není vládě podřízena a ani jí není ze své činnosti odpovědná. Stejně tak nezávislá na vládě je **Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání**; volba jejích členů patří do pravomoci Poslanecké sněmovny a vláda zde nemá žádnou ingerenci. Ze své činnosti je odpovědná nikoliv vládě, ale Poslanecké sněmovně. Zákon jí svěřuje výkon státní správy, vydávání správních rozhodnutí i ukládání sankcí za správní delikty. Komise a Rada jsou blízké institucím, které mají povahu "independent regulatory agencies" v USA nebo "autorités administratives indépendantes" ve Francii.

Funkce a působnosti veřejné správy mohou být svěřeny právníckým i fyzickým osobám a tento trend se v posledním období výrazně uplatňuje, např. podle zákona o technických požadavcích na výrobky může státní orgán pověřit právníckou osobu zabezpečováním tvorby technických norem a jejich vydáváním, právníckou nebo fyzickou osobu výkonem státního zkušebnictví, fyzickým osobám je např. svěřován výkon správního dozoru jako lesní stráž, vodní stráž a myslivecké stráž. Veřejnoprávní pojišťovny nepochybně vykonávají i některé funkce státní správy.

## **3.2 Územní orgány státní správy**

### **3.2.1 Okresní úřady**

Okresní úřady soustřeďují výkon správy v různých oborech a jsou zřízeny ve všech okresech kromě okresů Brno - město, Ostrava - město, Plzeň - město a hlavního města Prahy. Od svého zřízení v r. 1990 se zformovaly ve stabilizovaný článek státní správy. Jejich působnost je vymezena jednak rámcově zákonem ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů, jednak konkrétně v jednotlivých zákonech. V minulých letech celkově došlo k rozšíření působnosti okresních úřadů, což vedlo k nárůstu počtu jejich pracovníků: zatímco k 1.1.1991 byl stanoven počet pracovníků okresních úřadů ve výši 9.922 osob, v současné době se zvýšil na 14.100 osob.

Z hlediska svého obsahu působnost okresních úřadů zahrnuje zejména činnost normotvornou (vydávání nařízení), prvoinstanční a druhoinstanční rozhodování ve správním řízení (zde třeba upravit pravomoc okresního úřadu jako odvolacího orgánu při přezkoumávání rozhodnutí vydaných v samostatné působnosti - podle platné úpravy může takové rozhodnutí i změnit), výkon správních rozhodnutí, výkon státního dozoru na řadě úseků státní správy, řadu oprávnění vůči pověřeným obecním úřadům, jakož i obcím. Co se týče jejich kontrolní funkce: dostupné poznatky nasvědčují tomu, že některé okresní úřady nedostatečně vykonávají dozor nad zachováváním zákonů orgány obcí (např. pokud jde o vyhlášky obcí v samostatné působnosti).

Za značný nedostatek nutno považovat skutečnost, že chybí právní regulace součinnosti okresních úřadů s územními orgány státní správy se speciální působností. V důsledku toho se vytrácí možnost horizontální koordinace činnosti různých správních úřadů na území okresu a prosazuje se téměř výlučně vertikální (resortní) linie řízení. Podle názoru expertů je třeba na základě důkladné analýzy určit, jaké působnosti okresních úřadů je účelné převést na krajské orgány nebo na obce. Ukáže-li se, že těmito přesuny působnosti je kompetence okresních úřadů vyčerpána, pak nebude důvodu pro jejich zachování. Pro případ jejich zrušení bude nezbytné vypracovat program poskytující určité záruky jejich pracovníkům (např. zajištění jiného místa ve státní správě, odstupné, rekvalifikace apod.).

Nabízí se i jiná možnost: zachovat okresní úřady se "zbytkovou" působností, tj. s působností, která nebude převedena na obce a kraje, a sloučit s nimi některé dekoncentrované orgány, jakož i detašovaná pracoviště ministerstev působící v okrese. Přednost takového řešení by spočívala v tom, že by se vytvořily organizační předpoklady k překonání roztržitosti státní správy v územních obvodech okresů.

### 3.2.2 Územní orgány státní správy se speciální působností

V okresech, v menší míře v krajích a také ve zvláště vymezených územních obvodech odlišných od územního členění státu působí řada územních orgánů státní správy se speciální působností. V jejich uspořádání se projevují odlišnosti. Některé z nich jsou zřizovány toliko na jednom stupni (např. školské úřady a úřady práce), zatímco jiné tvoří dvoustupňovou soustavu (např. finanční úřady a finanční ředitelství, katastrální úřady a zeměměřické a katastrální inspektoráty, celní úřady a oblastní celní úřady).

Základní problém spočívá v tom, že existuje poměrně vysoký počet dekoncentrovaných orgánů, což vede k nadbytečné fragmentaci státní správy. Cestou k překonání tohoto stavu je snížení jejich počtu, resp. sloučení některých z nich s okresními úřady. Pokud jde o ty orgány, které zůstanou nadále zachovány, měly by se obvody jejich územní působnosti všude tam, kde je to možné, uvést do souladu s územními správními celky.

### 3.3 Orgány územní samosprávy

Státní správu v přenesené působnosti vykonávají v současné době též obce - základní územní samosprávné celky - stanoví-li tak zákon. Takových zákonů je celá řada a bylo by užitečné zmapovat, jaký je rozsah přenesené působnosti obcí, a to se zřetelem na jeho diferenciaci podle velikosti obcí a měst. Orgány obce vykonávají státní správu v zásadě ve svém územním obvodu, ale též i pro jiné obce, např. jako stavební úřad.

Řešení, kdy výkon státní správy se přenáší na orgány územní samosprávy, má nepochybně výhodu v tom, že se přibližuje občanům a patrně je pro stát i ekonomicky výhodné. Jeho slabinou je, že výkon státní správy může zatlačit do pozadí samosprávnou působnost obcí, a to tím spíše, že rozsah samostatné působnosti není zřetelně vymezen. Problém spojení či oddělení samosprávy a výkonu státní správy v územní veřejnoprávní korporaci zasluhuje hlubší analýzy. Zvláštní postavení mají **pověřené obecní úřady**, které jsou zřízeny v 383 obcích. Na jedné straně plní pro obec, v níž mají sídlo, úkoly v samostatné působnosti a vykonávají státní správu v oblasti přenesené působnosti a na straně druhé vykonávají státní správu pro další obce ve stanoveném územním obvodu, popř. i v územním obvodu jiného pověřeného obecního úřadu. Lze předpokládat, že takové dvojité postavení pověřeného obecního úřadu není zcela uspokojivé pro obec, v níž sídlí, neboť patrně mu zbývá menší kapacita pro plnění úkolů v její samostatné působnosti a z hlediska psychologického ani pro obyvatele ostatních obcí. Počet pověřených obecních úřadů je poměrně vysoký, což ztěžuje jejich náležité personální vybavení. Bylo by proto účelné jejich počet **zredukovat** a vybavit je

přiměřeně kvalifikovanými pracovníky. Lze také uvažovat o jejich osamostatnění jako správních úřadů prvního stupně, u nichž by se soustředil výkon správy v různých oborech. Tím by se zároveň vytvořil širší prostor pro uplatňování samostatné působnosti obcí.

### 3.4 Vztah mezi státní správou a samosprávou

Ve vztahu státní správy k samosprávě je potřebné, aby vláda uplatňovala **koncepční politiku**. Ta na jedné straně by měla vycházet z nezbytného rozlišení působnosti a pravomoci státní správy na jedné straně a samosprávy na straně druhé tak, aby za každý veřejný úkol někdo nesl odpovědnost. Na druhé straně musí vycházet z toho, že vztah obcí, samosprávných regionů a státu je především vztahem partnerství a vzájemné spolupráce. Vztah státu, státní správy k územní samosprávě by se neměl omezovat na správní dozor, ale především na spolupráci, pomoc (finanční, vzdělávací, odbornou a metodickou) při uskutečňování samosprávných kompetencí i při výkonu přenesených úkolů státní správy. Vláda i Parlament mají podporovat obousměrný tok informací mezi centrem a místní správou, aby zákonodárství i vládní rozhodnutí vycházely ze znalosti místních a regionálních potřeb.

Předmětem odborných diskusí a úvah je vztah orgánů a aparátu státní správy a samosprávy. Část teoretické fronty i někteří úředníci centrální správy se přimlouvají za "přísné" oddělení samosprávy a státní správy, v pozadí tu stojí zachování maximálních kompetencí státní správě, a tím i její centralizace. Funkcionáři obecních a městských samospráv a řada odborníků varuje před tímto separováním a právem poukazují na to, že občanské a podnikatelské subjekty vnímají místní správu jako celek a hodnotí ji podle toho, nakolik uspokojuje zájmy a potřeby lidí, nakolik se přibližuje poslání veřejné správy jako služby.

Zatím se oddělení státní správy v její územní organizaci provedlo jen na úrovni okresů – okresními úřady, které však zároveň postrádají samosprávné zastupitelské orgány. Příprava samosprávných krajů, jejichž zřízení k r. 2000 je potvrzeno ústavním zákonem, nastoluje otázku další existence okresních úřadů a řešení povahy krajských úřadů, tj. zda má být oddělený krajský samosprávný úřad a zvláštní krajský úřad pro státní správu. Řešení této otázky je nutno bedlivě zvážit, avšak dvojí úřad již jen z infrastrukturních hledisek technické vybavenosti atd. se nezdá být racionálním řešením, které navíc by bylo těžko srozumitelné veřejnosti.

Argumentace ve prospěch "přísného oddělení" státní správy a samosprávy, založená na relativně krátké polistopadové zkušenosti s obecní správou, má svá úskalí. Jednostranně přeceňuje chyby, jimž se lze v počátcích nezkušené samosprávy a v podmínkách malé pomoci státní správy jen těžko vyhnout.

Výkonu veřejné správy se účastní též zájmové (profesní) samosprávné organizace - lékařská, stomatologická, lékárnická, advokátní a další komory (v ČR jich působí 12). Do oblasti veřejné správy zasahují různým způsobem: vydávají osvědčení, dekrety a licence, bez nichž nelze vykonávat dané povolání, resp. soukromou praxi a stanoví pravidla, která sice mají povahu interních aktů, ale mají význam i pro osoby, které nejsou členy komory (např.



ve vztahu k pacientům). Veřejné zájmy i zájmy osob, které nejsou členy, chrání tím, že vykonávají dohled (dozor) nad výkonem povolání svých členů.

V dosavadním vývoji zájmové samosprávy nebyla dostatečně ujasněna dozorová ingerence státní správy na jedné straně, ani však nebyl doceněn její význam pro deetatizaci některých působností státní správy.

Podobné problémy se týkají i úlohy dalších samosprávných institucí, jakými jsou vysoké školy.

### **3.5 Závěry ke kapitole 3**

1. Organizaci ústředních správních úřadů je nutno přizpůsobit tomu, aby těžiště jejich činnosti spočívalo v tvorbě koncepcí, sektorálních politik, legislativě a přípravě na vstup do EU. Tomu musí odpovídat skladba a kvalifikace jejich personálu. Resorty, oproštěné od operativního, zejména prvoinstančního rozhodování, se mají dále soustředit na realizaci vládní politiky plněním své koordinační funkce, usměrňováním správních orgánů nižších stupňů a na správní dozor.
2. Státní správa tvoří v zásadě jednotný systém. K jeho efektivnímu fungování je proto nezbytné vypracovat a přijmout sjednocující vzory a uplatňovat osvědčené formy a metody práce. K tomu je nezbytné, aby vláda stanovila vzorový organizační řád ústředních orgánů státní správy a další potřebné standardy pro organizaci a fungování ústředních úřadů.
3. Státní správa ve vztahu k územní samosprávě se musí zaměřit především:
  - na součinnost a pomoc státní správy územní samosprávě, zejména finanční, vzdělávací a odbornou jak při uplatňování samosprávných pravomocí, tak při výkonu přenesených působností státní správy;
  - na řešení a podporu všech forem sdružování obcí ke kvalifikovanému výkonu samosprávy i výkonů přenesených kompetencí státní správy a výhledově na uplatňování účinných stimulů integrace obcí; na snížení počtu pověřených obecních úřadů a jejich kvalitnější personální, technické a informační vybavení;
  - na vytvoření odborně kvalifikovaného a výkonného aparátu veřejné správy na úrovni kraje, schopného nejen aplikovat zákony v oblasti územní správy a samosprávy, ale též tvořivě rozvíjet vládní politiky v podmínkách jednotlivého kraje a poskytovat odbornou pomoc místním samosprávám.
4. Územní organizace státní správy musí podpořit jak úsilí o výkonnou a efektivní správu, tak také zvýšení občanské participace. Územní organizaci státní správy je nutno utvářet v souladu s územní organizací samosprávy a k její podpoře.
5. V celé veřejné správě je nutno posilovat vertikální a horizontální spolupráci, směřující k podpoře společných hodnot a zásad, na kterých je vybudován demokratický systém veřejné správy.



## Kap. 4 ČINNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

### 4.1 Strategické řízení

Dosud se u nás málo bere v úvahu, že posun od ideologizované a politikářské k věcně podložené politice klade zvýšené nároky na strategické rozhodování a řízení. Zde má být těžiště práce ústřední státní správy. Dokumenty jí tuto úlohu přisuzují a dávají jí do souvislosti s opatřeními k odbourání operativy na této úrovni. Uvádí se počet správních rozhodnutí ústředních orgánů, jdoucí do milionů ročně. Bez bližšího rozboru však má globální údaj malou vypovídací hodnotu o skutečné zatíženosti ministerstev. Lze se domnívat, že tento údaj zahrnuje i rozhodnutí generovaná s jistou dávkou automatizace s využitím informačních systémů specializovanými institucemi, jako jsou rozhodnutí o důchodech. Nelze také očekávat, že samotným uvolněním úřadů od operativy "naskočí" koncepční funkce automaticky.

V rámci "pragmatického" přístupu se často zpochybňuje praktický význam koncepčního přístupu a vyjasňování podstaty věci. Vize, strategické rozhodování, ba i demokratické instituce a principy jsou někdy vnímány jako pouhá frazeologie bez praktických konsekvencí nebo dokonce zatěžující odborný-practicistický chod správy. Souvislost s profanací někdejšího způsobu plánování a socialistické quasi-demokracie je zřejmá (pro jistotu se teď např. mluví o participaci namísto dřívější účasti na správě).

Tato skutečnost se projevuje ve vedení správy bez jasné orientace, "podle citu" celkem nahodile umístěných úředníků a v neúměrném zjednodušování problémů. Přidáme-li z psychologie známý halo-efekt a účinky stále opakovaných pravd v málo informovaném prostředí, není divu, že se ve vyjádřeních úředníků, ale i veřejnosti a politiků utvrzují postoje a názory, které svědčí o nepochopení smyslu věci a povrchním hodnocení. Důraz se pak klade spíše na to, aby samospráva nezasahovala do úřadování než primárně na hledání cest k plnému uplatnění úlohy, pravomoci, ale zároveň i odpovědnosti samosprávy a jejích volených představitelů.

Dokladem toho může být i určitá bezradnost s úlohou veřejné správy jako veřejné služby. Dosud všechny reformní materiály tuto tezi deklarují, aniž interpretují důsledky a navrhnou příslušná opatření.

Výzkum procesu formování a realizace veřejné politiky v ČR (1995, 1996) identifikoval mj. i následující slabiny ve fungování státní správy:

- Nedostatek času, soustředění, legislativních a intelektuálních kapacit státního aparátu k řešení zásadních koncepčních otázek veřejné správy.
- Nedostatek relevantních analytických informací, potřebných pro efektivní legislativní proces a k alokaci finančních zdrojů tak, aby byly podpořeny slibné inovace a rozvoj. Různé hypotézy a náměty ve veřejné správě a jednotlivých sektorech nebyly integrovány

do ucelené vize ani konzistentních dlouhodobých provázaných programů. Formulované koncepty zůstaly v obecné úrovni, jsou spíše průměty politicko-filosofických názorů nebo dokonce předsudků.

Výrazný nepoměr mezi potřebou posílit strategickou dimenzi rozhodování a řízení v ČR v porovnání s praxí v mnoha zemích světa a doporučeními renomovaných světových odborníků a institucí lze odstranit jen vytvořením příslušných systémových institucionálních a personálních předpokladů. Nezbytná je především změna politických a úřednických postojů, aby se upustilo od dosavadních improvizací, vytvořily potřebné databáze, profesionální základna a přestalo se spoléhat pouze na rutinní zkušenost. Zanedbáním této oblasti se vláda sama připravuje o servis, který běžně ve světě využívá k zajištění svého úspěchu.

## 4.2 Legislativa

Státní správa má ve skutečnosti rozhodující význam nejen v aplikaci a celkovém uskutečňování práva, ale ekonomickými, technickými a jinými speciálními odbornostmi a svým legislativně právním a legislativně technickým vybavením je určena plnit též podstatnou úlohu v tvorbě práva. Naléhavé potřeby zajištění demokratického systému, záruk práv a svobod občanů a vytvoření právního rámce pro svobodné podnikání a fungování tržní ekonomiky vyvolaly po listopadu 1989 rozsáhlou avšak hektickou legislativní činnost. Ta byla vystupňována nezbytným úkolem realizovat Ústavu ČR a v současném i dalším vývoji dalekosáhlým úkolem harmonizovat český právní řád s právem EU.

Tento vývoj vedl v uplynulých letech k rozsáhlému kvantitativnímu nárůstu právních předpisů, jejich časté novelizace vedly k nepřehlednosti právního řádu, oslabení regulativní funkce práva, k nestabilitě práva a tím i oslabení právní jistoty. Tento stav je oprávněně kritizován občany, veřejností i podnikateli.

Poměr vydaných zákonů k novelizacím zákonů (tj. zákonů, jejichž obsahem jsou pouze změny a doplňky platných zákonů) se v uplynulých osmi letech vyvíjel takto:

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
zákony	77	78	103	34	27	24	11	27
novely zákonů	42	45	47	74	42	53	27	27

Vytýká se zejména nesrozumitelnost některých právních předpisů, administrativní náročnost jejich používání, nejasnost a nepřesnost mnohých právních pojmů, platnost mnoha zastaralých předpisů z dob starého režimu a federativního uspořádání, nejasnosti vyplývající z mnoha nepřímých novelizací atd. Tvorba práva často nedbá požadavku, aby právo bylo tak jasné formulováno a bylo tak reprodukovatelné, aby každý občan mohl předem znát svá práva a povinnosti; kromě toho musí mít občan možnost odhadnout s dostatečnou jistotou, jaké stanovisko zaujme soudce při posuzování jeho případu.

Pro zlepšení úrovně přípravy právních předpisů jsou podnětné dokumenty přijaté v rámci tzv. regulatorní reformy. OECD vydala v r. 1995 doporučení ke zlepšení kvality regulatorních systémů a činností, jejichž cílem je zvýšení kvality a transparentnosti právních předpisů vydávaných na všech úrovních řízení a celková redukce množství právních úprav, zlepšení regulatorní koordinace, eliminace neefektivních regulací a redukce byrokratických formalit. K tomu účelu vypracovala OECD podrobnou metodiku, skládající se z 10 otázek (principů), podle kterých má být každá regulace zvažována při politickém rozhodování o tom, zda je potřebná a užitečná a zda jí má být užito. Smyslem je přitom omezit právní regulaci, uplatnit ji v racionální míře, v níž je nezbytná a nemůže být nahrazena jinými prostředky, zejména samoregulujícími mechanismy. Kromě základních přístupů, které mají buď eliminovat nebo odůvodnit nutnost právní regulace, je nezbytné prioritně zkoumat vztah nákladů na regulaci k předpokládanému užítku, přičemž rozdělení regulačních nákladů a užitků má být průhledně i v průřezu sociálních skupin.

Důležitými metodickými pokyny jsou požadavky, aby všechny strany (zájmové skupiny) na připravované regulaci zúčastněné měly možnost uplatnit svá hlediska, a aby se ocenily a posoudily prostředky ke splnění záměrů regulace.

I v ČR by tyto otázky měly být zvažovány zejména v počátečním stadiu legislativního procesu. Legislativní pravidla přijatá vládou v březnu 1998 jsou zpracována tradičním způsobem z hlediska organizačního postupu přípravy právních předpisů a legislativní techniky, avšak metodická hlediska regulatorní reformy neobsahují. Je třeba dosáhnout toho, aby byla k dispozici nová pravidla, v nichž se doporučení OECD k regulatorní reformě plně odrážejí a aplikují na podmínky ČR.

V souvislosti s tím by bylo vhodné, aby Parlament a vláda orientovaly veřejnou správu a všechny subjekty podílející se na tvorbě právních předpisů na radikální očištění právního řádu od právních předpisů z dob totality a federace, na deregulaci nebo podstatné zjednodušení právní úpravy všude, kde je to možné, na racionalizaci, zjednodušení a zrychlení správních procedur a postupů ve prospěch občanů a podnikatelských subjektů tak, aby se postupně stále více naplňoval požadavek fungování veřejné správy jako veřejné služby.

Pokud jde o legislativní harmonizaci s právem EU, byl již učiněn reálný pokrok v řadě odvětví a úseků právního řádu a tento úkol ministerstva a další ústřední úřady celkem systematicky sledují. Struktura ministerstev a kvalita jejich personálu ovšem dosud neodpovídá vzrůstajícím nárokům nejen na sbližování legislativy, ale zejména na zajišťování a kontrolu její následné implementace. Přitom vzrůstají též nároky na komunikaci českých úředníků ústřední správy s příslušnými institucemi EU. Doplnění a zkvalitňování správního personálu v tomto ohledu je nutno považovat za naléhavé dlouhodobé úkoly.

### **4.3 Informace a informační technologie**

Veřejná správa potřebuje a využívá informace a data různé povahy pro všechny své funkce a činnosti. Důležitá je komunikace v rámci jednotlivých institucí veřejné správy, mezi

institucemi a různými úrovněmi veřejné správy navzájem, i s veřejností. Pro vzájemný vztah mezi občany a veřejnou správou je podstatný způsob poskytování informací a údajů a spolehlivost jejich ochrany před zneužitím.

Poslední čtvrtina 20. století se vyznačuje přechodem z období málo se měnících systémů do doby permanentních a nebývale rychlých změn vyvolaných vývojem informačních a telekomunikačních technologií. Cena těchto technologií se přitom neustále snižuje. Informační a komunikační technologie a jednotné informační protokoly mohou výrazně posílit kvalitu a rozsah služeb veřejné správy, její výkonnost, srozumitelnost, dosažitelnost, pružnost i jiné důležité rysy. Nezbytnou podmínkou se stává kompatibilita příslušné české legislativy (ochrana osobních údajů, elektronický podpis atp.) s evropskými pravidly a standardy.

V České republice bylo již vytvořeno a standardně funguje mnoho aplikací. Hlavní oblasti jejich využití lze rozdělit následujícím způsobem:

1. podpora administrativních činností,
2. podpora finančního řízení,
3. podpora správních činností (správa a údržba registrů a informačních systémů státní správy, správa finančních prostředků státního rozpočtu, příprava stanovisek a rozhodnutí s využitím různých informačních zdrojů, včetně GIS, oběh dokumentů);
4. podpora koncepční, plánovací a rozhodovací činnosti veřejné správy (statistika, prostorová data, analýzy a modelování vlivu, metodiky, meta-informační systémy, modelování procesů);
5. podpora personálního řízení a vzdělávání,
6. komunikace, výměna a poskytování informací uvnitř veřejné správy a ve vztahu k veřejnosti (uživatelům, klientům),
7. podpora kontroly a vyhodnocování,
8. podpora legislativní a normotvorné činnosti.

V rámci analýzy byly získány informace o vybavení a způsobech využívání informačních technologií na ministerstvech ČR a vybraných ústředních orgánech (viz zpráva firmy Markent s.r.o. "Výzkum informačních technologií ve státní správě"). Zpráva sleduje způsoby rozhodování, ukazuje široké využití Internetu a upozorňuje na nejasné představy o dalším rozvoji IT a jejich financování. Z výše uvedeného výčtu aplikačních oblastí v centrálních institucích převládají oblasti 1, 2 a 3. Jednotlivé úřady v současné době budují (resp. již mají vybudovány) rozlehlé vnitroresortní sítě, které jim zajišťují vertikální komunikaci. Horizontální komunikace se zajišťují ad hoc, respektive na základě dvoustranných dohod. Určujícími momenty pro další rozvoj komunikací nejsou technologie a jejich limity, ale definování jasné koncepce a strategie využívání IT ve veřejné správě. Nutné budou též návazné legislativní úpravy, zajištění institucionálních změn a také přiměřené finanční prostředky.

Z hlediska bezpečnosti informačních systémů je třeba zdůraznit důvěrnost dat, v případě veřejné správy také strategickou bezpečnost. Podle principu nejslabšího článku se při

propojení rezortních systémů (horizontální komunikace) úroveň ochrany důvěrnosti dat v jednom resortu stává závislou na bezpečnosti dat ve všech ostatních resortech.

#### 4.4 Správní řízení

Rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob je upraveno správním řádem a celou řadou speciálních zákonů. Tyto právní předpisy procházejí v současné době podstatnou revizí, jejímž cílem je

- zvýšit právní jistotu, týkající se právnosti, věcné správnosti, předvídatelnosti, rozhodování a postupů veřejné správy
- odstranit byrokratické překážky, které sužují občany, ztěžují podnikání a prodražují výkon správy
- dostát našim mezinárodním závazkům a evropským standardům.

Některých zlepšení bylo již částečně dosaženo, např. novelizací stavebního řízení.

Zásadní změny mají přinést nyní připravované právní úpravy celého komplexu navazujících institutů správního řízení, správního trestání a správního soudnictví. Obvykle se v této souvislosti uvádí především požadavky čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, pro jejichž plné uplatnění se v ČR nyní hledá nejvhodnější institucionální a obsahové řešení. Zatím méně pozornosti bylo věnováno Principům správního práva, týkajícím se vztahů mezi úřady a soukromými osobami. Tento dokument dovršuje mnohaleté úsilí Rady Evropy v této oblasti, jehož cílem bylo formulovat základní principy, vyjadřující evropský standard v oblasti správního rozhodování. Dokument definuje a specifikuje princip právnosti, rovnosti před právem v souladu se zákonným účelem, proporcionality, objektivitu a nestrannosti, právní jistoty a ochrany nabytých práv a otevřenosti správy (materiální principy). Neméně důležité jsou procedurální principy, jako je přístupnost veřejné správy, právo slyšení, právo na zastoupení a pomoc atd. Dokument se týká i některých záruk ve věcech správního trestání, ochrany osobních dat a kontroly aplikace uvedených principů, jakož i veřejnoprávní odpovědnosti a odškodnění.

Plné promítnutí těchto dokumentů nejen do právní úpravy, ale i do aplikace práva, patří k základním úkolům reformy veřejné správy. Je to ta část reformy, která - bude-li právní úprava kvalitní a dodržování povinností veřejné správy důsledné - bude znamenat hmatatelný pokrok veřejné správy v očích veřejnosti a přinese i podstatné zefektivnění správy.

K urychlení tohoto procesu je zapotřebí:

- uspišit dokončení příslušných legislativních návrhů
- připravit proškolení úředníků, kteří se podílejí na správním rozhodování, k otázkám nových zákonů, k seznámení s evropskou aplikační praxí, a k poznatkům o naší a evropské správní judikatuře

- usnadnit situaci účastníků správního řízení i správních orgánů lepším využitím informačních a telekomunikačních technologií (spisová služba, koordinované využívání informačních systémů státní správy, podléhající legislativně i technicky jasně definovanému režimu)
- správní rozhodování urychlit a usnadnit také lepší spoluprací s občany a jejich jednoznačným a srozumitelným informováním o jejich právech a povinnostech v daném druhu řízení.

## 4.5 Správní soudnictví

Modernizace správního soudnictví je nedílnou součástí reformy veřejné správy. Skutečnost, že se po dlouholetém váhání a pochybnostech o koncepční podobě této reformy dostává otázka *judicializace* veřejné správy na pořad dne v souvislosti s přípravou České republiky na vstup do Evropské unie, činí tento problém pro naše právo o to závažnějším.

Přímá zkušenost osob v jurisdikci českých soudů se způsoby ochrany, které před neúplným a nekonzistentním výkonem správního a ústavního soudnictví poskytuje Evropský soud pro lidská práva, je zatím minimální. Nicméně je nutné konstatovat, že v rozporu s přijatými mezinárodními závazky není soukromým osobám v České republice doposud plně garantováno právo na spravedlivý proces ve smyslu existence koherentní soudní ochrany ve správních věcech (článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva). Základní nedostatky spočívají v tom, že

- existuje relativně široký okruh vládních a správních rozhodnutí vyloučených z jurisdikce správního soudnictví, aniž by existovala alternativní, stejně účinná právní ochrana (např. prostředky civilní jurisdikce, v řízení u kvazi-soudních orgánů splňujících kritéria nezávislosti, nestrannosti a plné jurisdikce, prostředky smírčího řízení apod.),
- neexistuje účinný systém ochrany proti tzv. správní nečinnosti a proti “faktickým” správním úkonům, které nejsou správními rozhodnutími, ale mají nepříznivé důsledky pro právní situaci soukromých osob,
- způsob přezkumu rozhodnutí vydaných s použitím správní úvahy nezaručuje vždy uplatnění požadavku plné jurisdikce v tom smyslu, aby nezávislý orgán soudního typu byl s to “vnutit” správním orgánům svůj názor na to, zda hodnocení skutkových okolností případu je či není v souladu s účelem právní úpravy,
- není plně zaručen požadavek tzv. vnější transparentnosti soudního přezkumu správních aktů (ve smyslu požadavku Evropského soudu pro lidská práva, že spravedlnost musí být vykonávána tak, aby bylo vidět, jak je vykonávána),



- není možné v řadě případů uplatnit efektivně proti správním orgánům žalobu na určení povinnosti, což má zvláště citlivý dopad v případech, kdy je odepřen přístup k informacím, jimiž disponují správní orgány; v těchto případech je účinný výkon práva na spravedlivý proces ve správních věcech ohrožován zejména porušením principu rovnosti zbraní.

Modernizace správního soudnictví je důležitým požadavkem z hlediska přípravy ČR na vstup do Evropské unie. Evropská unie je správněprávním společenstvím, správní akty vydávané orgány EU jako akty realizace a aplikace komunitárního práva jsou plně podřízeny soudní kontrole a postupně se takto “komunitarizují” i akty vydávané na základě Smlouvy o Evropské unii, jestliže byla jejich kontrolovatelnost v minulosti omezena nebo vyloučena. Soudy členských států EU, pokud interpretují anebo aplikují evropské právo, jsou vázány “interpretačním rozsudkem” Evropského soudního dvora ve všech případech, kdy je nutné obrátit se před meritorním rozhodnutím s předběžnou otázkou k Lucemburskému soudu.

Správní právo EU uznává princip plné transparentnosti veřejné správy, což mimo jiné vedlo i k tomu, že byly ve sféře soudní kontroly správní činnosti komunitárních orgánů odstraněny překážky přístupu k soudu, s nimiž se doposud potýká české právo. Je nepochybně žádoucí, aby se tomuto stavu přibližovalo i právo členských států.

V této souvislosti je třeba k bodům vytčeným v souvislosti s implementací Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod dále doplnit požadavek, aby naše právní úprava umožnila

- kontrolu normativních a obecných správních aktů na základě správní žaloby,
- soudcovskou úvahu, která by při posuzování konkrétních případů mohla být podložena interpretací zákona a obecných právních zásad jako rovnocenných pramenů práva,
- za žalobní důvod využít námitku zneužití pravomoci ve smyslu pravidla, podle něhož má správní orgán prokazovat, že nejednal bez obezřetlosti, která je nutná k naplnění účelu práva.

Ze všech těchto důvodů je potřebné navrhnout, aby byla důsledně naplněna intence v úvodu citovaného požadavku o nutnosti realizace soudní kontroly veřejné správy v duchu evropských požadavků. Podpořit je třeba zejména požadavek revize nynější úpravy správního soudnictví tak, jak byla provedena na počátku 90. let novelou občanského soudního řádu. Až na základě výsledků této revize je účelné upravit postavení Nejvyššího správního soudu v organizačním systému správního soudnictví a určit vazby k nové procedurální úpravě tzv. nesporného správního řízení.

## 4.6 Kontrolní procesy a instituce

Po roce 1989 docházelo postupně k odstraňování nejzávažnějších deformací v uspořádání kontroly veřejné správy. Byly především obnoveny instituty parlamentní a soudní kontroly veřejné správy, byla opětovně vytvořena vrcholná nezávislá instituce finančně ekonomické kontroly - Nejvyšší kontrolní úřad s nikoliv všeobecnou, nýbrž specializovanou působností, a byla zrušena centralizovaná soustava orgánů lidové kontroly jako exekutivních orgánů se

všeobecnou kontrolní působností. Současně s tím byla přijata též nová obecná úprava procesních pravidel výkonu správního dozoru v ČR (tzv. kontrolní řád v zákoně o státní kontrole). Se zrušením prokuratury zanikl i její všeobecný dozor. byla rovněž obnovena nebo prohloubena funkce institucí občanské kontroly, zejména pokud jde o úlohu hromadných sdělovacích prostředků a uplatňování petičního práva občanů.

Nedostatkem tohoto procesu však bylo, že k jeho uskutečňování nedocházelo v sérii promyšlených a vzájemně provázaných kroků, jež by byly výsledkem analýzy celkového stavu státně kontrolního mechanismu, nýbrž spíše parciálně a nahodile a často jen v souvislosti s řešením jiných, politicky výrazněji vnímaných právních a společenských problémů. V důsledku toho dosud nelze proces reformy státně kontrolního mechanismu, započatý po roce 1989, považovat ani za bezproblémový, ani za dokončený.

Za významné lze považovat zejména následující okruhy problémů:

- Problematika kontroly ve veřejné správě jako celek dnes není v působnosti žádného ústředního správního úřadu. Touto problematikou se komplexně nezabývá žádné pracoviště ve státní správě.
- V oblasti označované jako správní dozor (kontrolní působnost vykonavatelů veřejné správy vůči osobám stojícím vně veřejné správy) se někdy věnovala až neúměrná pozornost delimitaci působnosti - lze soudit, že případné překrývání zde za předpokladu řádné koordinace činnosti nemusí být na škodu. Větší potíže může způsobit, že někteří vykonavatelé veřejné správy jsou nadáni pravomocí při výkonu správního dozoru, ale nejsou vybaveni nápravnými nebo sankčními prostředky. Diskusní je i organizace specializovaných dozorcích orgánů, konkrétně to, zda mají být podřízeny správním úřadům (zejména ústředním), které v předmětné oblasti vykonávají správu, činnosti, které by měly být předmětem specializované kontroly, nebo dokonce to, zda může být dozorcí pravomocí a pravomocí při výkonu státní správy nadán též orgán.
- V našem právním řádu chybí nebo je neucelený státní dozor nad veřejnými samosprávnými svazy (zejména nad obcemi a nad profesními komorami; jedinou výjimkou je zákonná úprava advokacie).
- Vrcholnou finančně ekonomickou kontrolu vykonává Nejvyšší kontrolní úřad. Jako nezávislý ústavní orgán vykonává kontrolu nad hospodařením se státním majetkem a plněním státního rozpočtu. V průběhu posledních let byly vedeny na politické a odborné úrovni spory o výklad rozsahu zákonných kompetencí a pravomocí NKÚ, zejména ohledně okruhu jím kontrolovaných subjektů. Podle vyjádření prezidenta NKÚ by vláda mohla více využívat možností preventivní kontroly NKÚ v době přípravy některých strategických rozhodnutí. Zdá se, že podobně jako v řadě dalších případů, efektivnost kontroly NKÚ neohrožuje nedostatek jeho pravomocí, ale nedostatečná pozornost, kterou exekutiva věnuje vyvozování důsledků z kontrolních nálezů, které jsou povinně zveřejňovány. Jednou z příčin je zřejmě nedostatečné řízení a koordinace kontrolních orgánů, jejich nepřesně definované úlohy a vztahy.
- Státně kontrolní mechanismus dnes postrádá instituci ochrany majetkových zájmů státu (např. typu finanční prokuratury), resp. orgán ochrany veřejného zájmu by měl mít

možnost procesně kvalifikovaným způsobem napadnout nezákonná rozhodnutí či opatření.

- Systém kontrol bude vhodné doplnit o instituci, popřípadě instituce typu "ombudsmana". Více takových institucí přichází v případě jejich věcné specializace. Posláním tohoto orgánu by bylo nejenom řešit stížnosti na právní postupy správy, ale především také na její nečinnost, průtahy, nevhodné, neetické chování úředníků apod., které v odvolacím řízení správním ani ve správním soudnictví náležitě zohlednit nelze. Úkolem ombudsmana by mělo být v první řadě tlumit konflikty mezi veřejností a správou pokud možno hned v počátcích a jeho činnost by mohla mít za příznivých podmínek výrazné preventivní účinky ve směru "kultivace" správy.
- Zákonná právní úprava stížností, které nejsou peticemi.
- Významnou pomoc při provádění kontrol představují informační technologie.

#### 4.7 Závěry ke kapitole 4

1. Pro plnění základní úlohy ústředních správních úřadů, tj. pro oblast strategického rozhodování a tvorby norem nejsou dosud vytvořeny dostatečné podmínky. Je nezbytné zřídit k tomu profesionální informační a výzkumnou základnu.
2. V legislativní oblasti byl již učiněn reálný pokrok v harmonizaci s právem EU. Zatím však nejsou vytvořeny dostatečné institucionální a personální předpoklady pro vzrůstající nároky na sbližování legislativy a zejména na zajišťování kontroly a následné implementace. To se týká i rostoucích nároků na komunikaci u českých úředníků ústřední státní správy s příslušnými institucemi EU. Do nově přijatých legislativních pravidel vlády nebyly zatím promítnuty směrnice OECD k regulatorní reformě. Bude zapotřebí
  - přiměřeným způsobem a tempem aplikovat doporučení OECD k regulatorní reformě,
  - posílit legislativní útvary a prověřit připravenost na zajištění kontrol, nezbytných pro implementaci evropské legislativy,
  - připravit program soustavného zkvalitňování personální základny legislativního procesu.
3. V oblasti informací a informačních technologií již některé orgány státní správy značně pokročily. Zlepšení vyžaduje meziresortní koordinace, kompatibilita a sdílení informací, a využívání IT jako nástroje zvyšování profesionality, efektivnosti a zkvalitnění služeb veřejnosti. Je třeba výrazně zlepšit poskytování informací občanům při současném zabezpečení důvěrnosti osobních údajů. Otázkou není, zda informace o činnosti veřejné správy poskytovat, ale jak toto poskytování technicky zajistit. Zavádění a využívání informačních a komunikačních technologií musí být nedílnou součástí reformy veřejné správy na všech jejích úsecích. Přípravu informační politiky ČR je třeba harmonizovat se strategií reformy veřejné správy.

4. Do připravované právní úpravy správního řízení a správního trestání promítnout dokument Rady Evropy "Principy správního práva, týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami". Tento dokument bude třeba zahrnout i do vzdělávání a instrukcí pro úředníky, kteří aplikují správní právo, a úředníky pověřené kontrolou.
5. V zájmu přizpůsobení soudní kontroly evropským požadavkům je žádoucí
  - provést revizi nynější úpravy správního soudnictví ve smyslu této kapitoly a podrobnější podkladové studie,
  - dořešit postavení Nejvyššího správního soudu v systému správního soudnictví.
6. Analýza a redefinice funkcí kontrolního systému a jeho složek je nezbytná. Doporučuje se zadat studii o současném systému správní kontroly s cílem navrhnout zejména doplnění chybějících kontrolních institucí, posílit správní dozor ve smyslu požadavků EU, dozor nad veřejnými samosprávnými svazy. Rovněž je nezbytná zákonná úprava stížností, které nejsou peticemi.
7. Vzhledem k důrazu, který se v současné době na mezinárodní úrovni klade na etiku a kulturu správy a vzhledem k velkým nedostatkům v této oblasti u nás, řada expertních závěrů vyznívá ve prospěch zřízení instituce typu "ombudsmana".
8. Je nutno považovat za zásadní nedostatek naší veřejné správy, že správní kontrola byla u nás hluboce podceněna a že neexistuje orgán, který by na vládní úrovni odpovídal za racionální a efektivní systém kontrolních orgánů, za jejich koordinaci a řízení. Bez rychlého zaplnění této mezery nelze zvýšit spolehlivost a efektivnost kontroly, která je jednou ze základních podmínek pro zvýšení efektivnosti veřejné správy.
9. Dotvoření vnitřního kontrolního systému spolu se zákonem o státní službě je nezastupitelnou podmínkou pro motivaci kvality a výkonnosti, snižování nežádoucí anonymity a neodpovědnosti, které je obtížné čelit v prostředí, postrádajícím systematický služební dohled.

## KAP. 5 FINANCOVÁNÍ STÁTNÍ SPRÁVY

### 5.1 Vymezení státní správy z hlediska financování

Problém nejasně definovaných orgánů státní správy se velmi zřetelně projevuje v organizaci jeho financování. Ministerstvo financí, které vydává závaznou rozpočtovou skladbu jako opatření ministra financí (dle zmocnění v § 10 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky), zařazuje mezi orgány a organizace státní správy ty, u nichž zřizovací nebo jiný zákon přímo výkon státní správy uvádí. Je ovšem známo, že v některých případech soud již rozhodl proti tomuto zařazení. Z tohoto členění vyplývá, že po odečtení příslušníků policie, vězeňské služby a celníků pracovalo v roce 1997 ve státní správě 146 tisíc zaměstnanců.

Typ organizace	Počet zaměstnanců	Struktura v %
Ústřední orgány	13 198	2,6
Ústředně řízené orgány státní správy	116 970	23,3
Státní správa celkem	130 168	25,9
Ostatní rozpočtové organizace	170 952	33,9
Rozpočtové organizace celkem	301 120	59,8
Příspěvkové organizace	202 065	40,2
Rozpočtové a příspěvkové organizace	503 185	100,0

*Poznámka: v těchto počtech nejsou zahrnuti zaměstnanci okresních úřadů (skutečnost roku 1997 činí 15 765 zaměstnanců). Celkový počet pracovníků státní správy - 146 tisíc tedy představuje součet 130 168 z výše uvedené tabulky a 15 765 pracovníků okresních úřadů.*

Z celkových 33 kapitol státního rozpočtu je financování státní správy zakomponováno v 26 kapitolách. Ve 23 případech jsou správci těchto kapitol ústřední odvětvové orgány státní správy (v čele 14 z nich stojí člen vlády), zbývající jsou sem zařazovány spíše z hlediska technického (kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády, Ústavní soud). Prostřednictvím těchto kapitol jsou financovány i další podřízené orgány státní správy, které mají buď územní působnost (např. Úřady práce, Finanční úřady a pod.) nebo mají specializovanou odbornost (Puncovní úřad, Česká školní inspekce pod.).

Při ještě širším pohledu na tuto problematiku by bylo možno veřejnou sféru vnímat jako "nepodnikatelskou sféru". Takový pohled v současné době ve svých statistických šetřeních praktikuje Český statistický úřad a vykazuje v této kategorii např. za rok 1997 cca 780 tisíc zaměstnanců ve fyzických, respektive 730 tisíc zaměstnanců v přepočtených počtech. Uvedené počty zahrnují zaměstnance organizací plně nebo částečně financovaných ze státního či místního rozpočtu a instituce, které nehopodaří za účelem zisku (např. veřejně prospěšné instituce, zdravotní pojišťovny a pod.).

## 5.2 Rozpočtování

Rozpočet orgánů státní správy je zásadně roční. Pouze jako podkladový materiál se zpracovávají tříleté rozpočtové výhledy některých ukazatelů. Celý systém vytváření a schvalování rozpočtů státní správy je začleněn do přípravy a schvalování státního rozpočtu jako jeho neoddelitelná součást. Státní správa nemá na úrovni kapitol ani agregátně určeny závazné rozpočtové ukazatele, které by určovaly objem prostředků na provoz státní správy vyčleněných. Suma, se kterou budou orgány a organizace státní správy hospodařit v běžném roce, se určuje až po schválení státního rozpočtu Poslaneckou sněmovnou Parlamentu. Správce každé kapitoly provede rozpočtový rozpis na všechny své organizace i na svůj vlastní úřad a rozhodne tak sám o sobě. Výjimkou jsou pouze počty pracovníků a mzdové prostředky, které vláda schvaluje jako závazný ukazatel podle orgánů skupin organizací a tedy i organizací státní správy.

## 5.3 Vývoj počtu zaměstnanců státní správy

Vývoj státní správy charakterizovaný počty pracovníků má v minulých letech rostoucí trend, což je zvláště způsobeno tím, že stát přejímá od zaměstnavatelů některé činnosti, které v době centrálně řízené ekonomiky a státního monopolu byly zajišťovány decentralizovaně (např. výpočet poskytování sociálních dávek), a také rozšiřováním některých tradičních aktivit, které v nových podmínkách nabyly na rozměru (např. rozšíření počtu hraničních přechodů a zvýšení aktivity na hranici si vyžádalo zvýšení počtu pracovníků celní správy). Některá významná zvýšení počtu pracovníků státní správy vlastně neznamenají zvýšení počtu státních zaměstnanců, protože se pouze mění statut organizací a zaměstnanců (např. Drážní úřad existoval již dříve, ale neměl status státní správy apod.). Celkový počet státních zaměstnanců má ovšem dlouhodobě klesající trend - viz srovnání roku 1994 a roku 1998 v následující tabulce.

Typ organizace	Počty zaměstnanců					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Státní správa	65 498	68 134	69 022	135 861	130 168	154 356
Ostatní ROPO	344 531	546 266	476 477	407 295	373 017	369 158
ROPO celkem	410 029	614 400	545 499	543 156	503 185	523 514

*Pozn. Tvrzení uvedené výše o přelévání mezi státní správou a rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi dokumentuje zejména srovnání roku 1995 a 1996, kdy počet pracovníků státní správy stoupl skokem o 67 tisíc, ale souhrnný počet státních zaměstnanců o dva tisíce klesl.*

Celkem zaměstnává rozpočtová a příspěvková sféra zhruba 11% celkového počtu zaměstnanců v České republice. Z hlediska vynaložených mzdových prostředků se jedná v roce 1997 o rozpočtový výdaj ve výši cca 74,3 mld. Kč. Spolu s odpovídajícími prostředky

na sociální a zdravotní pojištění, včetně základního přídělku do FKSP, pak cca 100 mld. Kč. Ve vztahu k celkovým rozpočtovým výdajům dosahuje podíl těchto “osobních” výdajů téměř 20% ( vlastní mzdové výdaje 14,2 % ). Ve srovnání s Francií (kde podíl osobních výdajů činí 40%), ale i Rakouska a SRN nejsou osobní výdaje příliš vysoké a dá se očekávat tlak na jejich růst .

#### **5.4 Vybavenost orgánů a organizací státní správy**

Vybavenost orgánů a organizací vykonávajících státní správu není centrálně koordinovaná a je tedy velmi diferencovaná. Mimořádné je především to, že správci rozpočtových kapitol, kteří jsou současně orgány státní správy, rozhodují o svém rozpočtu naprosto nezávisle v rozměrech daných velikostí kapitoly. Široké spektrum úrovně vybavenosti finančními prostředky, movitými a nemovitými prostředky ukazují pouze občasné provedená nesystematická šetření, ze kterých prakticky nejsou vyvozovány závěry pro financování (pokusy Ministerstva financí v tomto směru byly zamítnuty).

#### **5.5 Odměňování zaměstnanců státní správy**

Ke sjednocení způsobu odměňování v celé rozpočtové sféře došlo v roce 1992 vydáním zákona č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech. V působnosti tohoto zákona jsou, zjednodušeně řečeno, odměňování zaměstnanci zaměstnavatelů, jejichž výdaje či náklady na platy jsou zabezpečovány ze státního rozpočtu nebo z úhrad podle zvláštních zákonů. Kromě rozpočtových a většiny příspěvkových organizací to jsou dále např. zaměstnanci obcí, některých státních fondů, státních zdravotnických zařízení a podobně. Státní správa má dle tohoto zákona zvýhodnění v základních tarifech (tarify tvoří 60 - 70 % výsledného platu), které jsou o 25% vyšší než v ostatních rozpočtových a příspěvkových organizacích.

Tento zákon obsahuje základní principy odměňování výše uvedených zaměstnanců a dále obsahuje zmocnění pro vládu upravit příslušným nařízením vlády některé podrobnosti a specifika. Jedná se zejména o:

- způsob usměrňování prostředků na platy,
- katalogy prací, kvalifikační předpoklady a stupnice platových tarifů,
- podmínky pro poskytování dalších platů,
- podmínky pro poskytování některých příplatků,
- podmínky pro poskytování odměn,
- zvláštní jednorázové peněžní náležitosti pro příslušníky ozbrojených složek.

Z přehledu zmocnění je zřejmé, že celou řadu velmi významných částí platového modelu upravují právní předpisy nižší právní síly. Ze shora uvedeného výčtu chceme zvlášť zdůraznit tuto skutečnost ve vztahu k platovým tarifům a podmínkám poskytování dalších platů. To jsou

nejmarkantnější příklady možnosti následného účelového přístupu vlády k platům zaměstnanců veřejné správy. Příkladem mohou být zásahy do poskytování dalších platů v roce 1997 a 1998 a přístup k platovým tarifům pro rok 1998. Tento stav nepřispívá k právní jistotě zaměstnanců veřejné sféry v oblasti odměňování.

Základní charakteristiky platového systému jsou následující:

- kostrou platového modelu jsou tarifní platy založené na platových třídách a platových stupních podle služebních let,
- dále se uplatňují osobní příplatky, ohodnocující především dlouhodobě dosahované výsledky práce,
- odměny poskytované v souladu s taxativně vyjmenovanými důvody,
- další plat,
- další příplatky zohledňující specifické podmínky výkonu práce a charakter pracovní činnosti.

Za jedno z nejzávažnějších dilemat platového modelu je možno považovat skutečnost, že tento systém je sice koncipován jako systém, jehož kostrou je tarifní plat a na něj navazuje v zásadě obligatorní výčet dalších platových položek, ale tyto navazující platové složky jsou koncipovány tak, že umožňují kompetentním vedoucím pracovníkům velmi výrazným způsobem diferencovat skutečnou platovou úroveň jednotlivých zaměstnanců (typická je zejména položka “osobní příplatek” - až 100 % tarifu) a modifikovat tak základní diferenciační záměry založené v platovém modelu. Tento problém je dále umocněn ne právě transparentní konstrukcí katalogů prací pro jednotlivé sféry veřejné správy, umožňující značně “tvořivý” přístup k zařazování zaměstnanců do platových tříd. Rovněž absentuje výraznější kontrola aplikace této stěžejní oblasti platové politiky.

Přirozeným důsledkem zmíněných trendů jsou výdělkové disproporce objevující se v nejrůznějších průřezích zaměstnanosti ve veřejné správě. Výdělková úroveň jednotlivých orgánů a organizací je určena nikoliv prioritně platovým modelem (náročností pracovních činností vyplývajících z katalogů prací a dalšími vlivy objektivního platového charakteru), ale objemem do rozpočtu kapitol či konkrétních organizací prosazených prostředků na platy. Pružný platový model je schopen jakýkoliv příliv prostředků na platy absorbovat. V této sféře se prosazují tlaky obecně politického či prostě lobbyistického charakteru, kterým lze za současné situace velmi obtížně čelit.

Do jisté míry živelně se vytvářející výdělkové relace se stávají vážným problémem v odměňování jednotlivých skupin zaměstnanců veřejné správy. V budoucnosti (a v současné době se to již v řadě případů projevuje - např. učitelé) lze očekávat dramatické reakce ze strany některých odborových svazů. Řešení vzniklých problémů má obvykle politické souvislosti, nebývá systémového rázu a vytváří další disproporce.

Dynamika vývoje platů ve státní správě je po krátkodobém zvýšení polovině 90tých let opět nižší než ve sféře podnikatelské. Skutečnost, že ve státní správě jsou průměrné platy vyšší než průměrné platy zaměstnanců celostátně, je dána především výrazně vyšší náročností



na kvalifikaci a odpovědnost, která je do státní správy koncentrována. Porovnání platů na srovnatelných pracovních pozicích mezi státní správou a soukromým, případně bankovním sektorem ukazuje, že státní správa je v průměrných příjmech o 30 a více procent níže. To, že stát svým zaměstnancům neposkytuje ani žádné jiné kompenzace, se samozřejmě odráží v malé

stabilitě zaměstnaneckého personálu, v jeho kvalitě a výkonnosti. Zřetelným nedostatkem je i minimální úroveň relevantních informací, které jsou o podrobnostech odměňování ve státní správě z formálních zdrojů k dispozici.

### Vývoj nominálního a reálného platu (srovnání ROPO a státní správy s podnikatelskou sférou)

						Uprav.	k uprav.96
Rok	1989	1993	1994	1995	1996	1996	1997
Míra inflace v %		20,8	10	9,1	8,8	8,8	8,5
<b>Podnik.sféra -data ČSÚ</b>							
Index růstu prům.nom. platu				119,1	117,8		111,9
Prům.nom.plat přepočt. x)		.	7 090	8 445	9 944		11 129
Růst reálného platu m.r.=100				109,2	108,2		103,1
<b>Ústředně řízené ROPO:</b>							
Index růstu prům.nom. platu			117,6	118,0	117,9	117,2	105,6
Prům.nom.plat přepočt. x)	3 450	6 770	7 962	9 392	11 076	11 005	11 625
Růst reálného platu m.r.=100			106,9	108,1	108,4	107,7	97,4
z toho:							
<b>Státní správa celkem</b>							
Index růstu prům.nom. platu			119,6	115,1	124,0	120,7	104,9
Prům.nom.plat přepočt. x)		8 110	9 700	11 169	13 855	13 486	14 146
Růst reálného platu m.r.=100			108,7	105,5	114,0	111,0	96,7
v tom:							
<b>Ústřední orgány</b>							
Index růstu prům.nom. platu			124,9	116,7	114,2	113,8	104,4
Prům.nom.plat přepočt. x)		9 418	11 761	13 724	15 668	15 621	16 302
Růst reálného platu m.r.=100			113,5	107,0	104,9	104,6	96,2

x) Rok 1989 kvalifikovaný odhad

Průměrné platy jsou propočteny z přepočteného počtu pracovníků na plně zaměstnané.

## **5.6 Závěry ke kapitole 5**

1. Analýza identifikuje řadu problémů, spojených s nejasným vymezením státní správy, s neprůhledným hospodařením správců kapitol, kteří rozhodují o svých rozpočtech naprosto nezávisle, s velkou mírou diskrečního rozhodování v oblasti odměňování zaměstnanců státní správy.
2. Z analýzy vyplývají zřetelná doporučení:
  - změnit rozpočtová pravidla, což je nezbytné i v souvislosti se vstupem do EU,
  - provést nutné změny v koncepci a v celém systému územních rozpočtů,
  - k odstranění právní nejistoty v oblasti odměňování posílit úlohu zákonné úpravy,
  - zhodnotit a revidovat proporce mezi tarifně stanovenými platy a jejich možným navýšením v podstatě volnou úvahou vedoucích pracovníků; upřesnit pravidla pro zařazování zaměstnanců do tarifních skupin, a tak přiblížit odměňování v této oblasti evropským standardům,
  - stanovit jednotná základní pravidla pro hospodaření rozpočtovými prostředky a stanovit jednoznačné kompetence a pravomoci Ministerstva financí v oblasti kontroly hospodaření státními finančními prostředky, jak je obvyklé v zemích EU.

## Kap. 6 LIDSKÉ ZDROJE

Lidské zdroje se považují za hlavní a nejcennější prostředek veřejné správy, protože naprosto zásadním způsobem ovlivňují její celkovou úroveň a účinnost. Je mnohem snazší měnit zákony a reorganizovat státní orgány než vybudovat a uchovat vysoce kompetentní a státu a občanům oddanou státní službu, a zabezpečit celoživotní vzdělávání všech pracovníků veřejné správy v rychle se vyvíjejícím ekonomickém a sociálním prostředí.

### 6.1 Státní služba v současné Evropě

Tato analýza se zaměřuje především na tu část zaměstnanců veřejné správy, kterou zařazujeme do kategorie **státní služby**. Vyznačují se obvykle zvláštním právním postavením ve správních úřadech, kde se podílejí na výkonu veřejné moci (jsou nadáni pravomocí nebo se podílejí kvalifikovaným způsobem na rozhodovacích procesech), disponují veřejnými prostředky, přicházejí do styku se závažnými informacemi atd. Proto je zvýšený zájem na jejich profesionalitě, nestrannosti, politické nezávislosti, výkonnosti, atd.

V postkomunistických zemích je na pořadu dne **zásadní reforma státní služby**. Česká republika v tomto procesu dnes zjevně zaostává za většinou těchto zemí, které již vytvořily základy právní úpravy státní služby a moderní personalistiky, zřídily nebo modernizují vzdělávací instituce pro veřejnou správu a mají orgány odpovědné za tuto oblast.

Cílem reformy je státní služba, odpovídající principům demokratického právního státu a efektivního výkonu veřejné správy. Proto musí být

- vysoce kompetentní a profesionální
- nestranná a nepolitická
- stabilní, avšak schopná akceptovat a iniciovat potřebné změny v pravý čas.

Země EU dnes nemají jednotný systém státní služby - poměry v jednotlivých zemích odrážejí jejich historické a jiné zvláštnosti. V zásadě lze rozlišovat dva systémy státní služby:

- kariérní systém ( v podstatě celoživotní zaměstnání ve státní službě se zaručeným služebním postupem a definitivou, tj. zásadní nevypověditelností služebního poměru),
- systém funkčních míst (“job system” nebo “position system”, dříve “merit”), založený na obsazování jednotlivých funkčních míst kandidáty splňujícími stanovené předpoklady (bez ohledu na jejich předchozí působení ve veřejném nebo soukromém sektoru).

Kariérní systém předpokládá zvláštní **veřejnoprávní režim státních zaměstnanců**. V zemích, které podřizují právní poměry těchto zaměstnanců pracovnímu zákonodárství,

existují zpravidla zvláštní zákony, upravující specifika státní služby. Podle rotterdamského dokumentu SIGMY již zmíněného v kap. 1 všechny členské země EU “mají profesionální státní službu, spravovanou na základě zákona, v níž přijímání zaměstnanců a služební postup jsou založeny na zásadách soudobého managementu lidských zdrojů (včetně odborných předpokladů, dovedností, motivace, stability pracovních sil) a loajálního výkonu vládní politiky”. Tyto země také zdůrazňují a aplikují pravidla etického chování veřejných úředníků. Jak jsme již uvedli v kap. 1, tento dokument řadí zřízení státní služby se všemi základními atributy, tj. na jedné straně vymezením povinností a práv a kontroly, a na druhé straně zabezpečením ochrany před nežádoucími vlivy a tlaky, za klíčový prvek demokratických reforem. Kariéerní státní služba podporuje růst kvalifikace a zhodnocování zkušeností, a spolupráci a kooperaci uvnitř státní správy i ve vztahu k dalším veřejným subjektům. Je tedy “produktivní dlouhodobou investicí”.

Tyto závěry doplňují dvě informativní zprávy, které pro účely tohoto projektu zpracovali experti v rámci programu SIGMA.

Podstatné je ovšem, abychom z tradičního systému dosud v Evropě převažujícího nepřebírali to, co již nevyhovuje novým podmínkám a co je na ústupu. Důležitá je analýza dopadů a rizik zvažovaných modelů, která by snížila nebezpečí rozhodování na základě jednostranných informací a očekávání. Snaha snižovat veřejné výdaje a zvyšovat pružnost a přizpůsobivost veřejné správy vede k tendenci redukovat státní službu a vyhradit zvláštní režim jen pro ty zaměstnance správních úřadů, u nichž je odůvodněn výše uvedenými kritérii.

## 6.2 Situace v České republice

Současná situace správního aparátu je poznamenána 40ti lety nedemokratických poměrů, upřednostňování kritéria politické spolehlivosti před odborností a výkonností, zneužívání státní správy pro cíle vládnoucí strany, rozkladu etických hodnot a správní kultury. Bohužel, od změny režimu v listopadu 1989 se personální politice, personálnímu řízení a rozvoji lidských zdrojů ve veřejné správě věnovala nedostatečná péče a změny provedené od roku 1989 do dnešního dne neodpovídají ani potřebám ani možnostem této země.

Kromě odchodu nejvíce zkompromitovaných osob a výměn na řadě vedoucích míst došlo po listopadu 1989 k odlivu mnoha schopných úředníků do soukromého sektoru. Tento trend se nepodařilo zastavit především vzhledem k platovým poměrům a zamřzeným perspektivám ve veřejném sektoru. Důsledkem je téměř nulový zájem mladých odborníků, především z nedostatkových profesí, o nástup do státní služby, nedostatečná generační obměna a skutečnost, že slušný chod aparátu spočívá na řadě míst na příslušnících přesluhující generace.

Příčinou nejsou ovšem jen nízké platy, které jsou zejména pro mladší zaměstnance limitujícím faktorem, ale **celkově neuspořádané poměry ve státní službě**, které nezaručují zaměstnancům odborný růst, služební postup podle definovaných pravidel a jasnou služební perspektivu.

Zákon o státní službě nebyl dosud přijat, státní personální politika nebyla definována, žádný orgán nenes odpovědnost za centrální řízení státní služby. Dosavadní politická prohlášení ke státní službě se soustřeďují na obecné principy, zejména naplnění ústavy, depolitizace, prevence korupce, profesionalizace a zamezení nadměrné fluktuace. Některá prohlášení degradují význam a úlohu státu a demoralizují pracovníky veřejné správy. Stát své zájmy a principy v této oblasti ještě jednoznačně a uceleně nedefinoval.

Personální řízení se v praxi chápe a provádí spíše jako personální evidence a administrativa. V resortech i v celém systému veřejné správy je roztržštěná a nekoncepční. Péče o rozvoj lidských zdrojů je ponechána na uvážení řídicích pracovníků, kteří nejsou pro tento úkol připraveni, nedoceňují jeho význam a mají o něm většinou značně zjednodušené představy. Většina vedoucích pracovníků vidí svou roli v personalistice pouze ve stanovení platů a odměn a schvalování reorganizací a s nimi spojených přesunů lidí. Slabě obsazené personální útvary neplní svou úlohu v oblasti strategie a rozvoje lidských zdrojů a mají jen nepatrnou oporu ve vedení úřadů.

**Kritika státní služby** ze strany veřejnosti, podnikatelů, politických kruhů a našich i zahraničních odborníků, se proto často týká otázek spadajících do oblasti lidských zdrojů: neodpovídající kvalifikace, nízké výkonnosti, byrokratismu, korupce, neochoty a nezájmu o potřeby a problémy občanů. Mnozí pracovníci veřejné správy si dosud myslí, že občané existují pro ně, nikoliv oni pro občany. Rovněž jsme se nedokázali zbavit politizace úřednického aparátu, která má své kořeny v minulém režimu. Někteří úředníci považují za nejdůležitější být dobře zapsáni u určité politické strany, což může být výhodnější než perfektní výkon služby. Česká politická sféra dosud nepochopila, jak nevhodným ovlivňováním státních úředníků poškozují veřejnou správu a konec konců i sebe sama.

Hlavní problémy je možno shrnout do následujících bodů:

- **Personální složení úřadů:** Chybí odborníci všeobecného zaměření, s moderním vzděláním a rozhledem, pro řídicí funkce a strategické rozhodování, a dále příslušníci řady profesí a specializací, vyškolení pro výkon analytických, informačních, legislativních atd. funkcí ve veřejné správě. Nedostatečná znalost cizích jazyků se stává vážnou brzdou modernizace správy a zapojení do evropského procesu. Permanentní a těsný pracovní kontakt s EU a dalšími zahraničními subjekty, bez kterého se nepohneme kupředu, a do kterého se musí zapojit většina ministerských úředníků, je prakticky neuskutečnitelný. Příliš mnoho materiálů a jednání se musí překládat, kvalita mnohých překladů je nevyhovující, konference a pracovní setkání se vzhledem k jazykové kvalifikaci obsazují několika "odborníky na všechno".
- **Nábor do státní služby:** Standardně organizovaný propracovaný systém téměř neexistuje. **Výběr** nových zaměstnanců nepodléhá povinnému konkursnímu řízení - rozhodnutí závisí na řídicích pracovnících. Konkursní řády, pokud existují, nejsou příliš propracované. Především nejsou dost jasné a předem publikované konkursní požadavky, samotné konkursy nejsou příliš náročné. Většinou se omezují na povšechné pohovory. Limitujícím faktorem je však naprostý **nedostatek kvalitních uchazečů**. Neexistuje ucelený systém

vzdělávání zaručujícího cílenou přípravu a přísun absolventů pro veřejnou správu. Citelně chybí vysoká škola speciálně zaměřená na tyto úkoly, jak je to obvyklé na západě a dnes již v řadě postkomunistických zemí.

Stejně tak chybí ucelený systém vzdělávání úředníků ústřední státní správy v průběhu zaměstnání. O něco lepší je situace u úředníků místní státní správy, na jejichž vzdělávání zákon pamatoval a upravila je alespoň ministerská vyhláška (právní závaznost povinnosti získat osvědčení o absolvování takto předepsané zkoušky je ovšem sporná). Kuriózní je skutečnost, že u místní správy se tak navázalo na dřívější praxi ověřování odborné způsobilosti, kdežto u ústřední správy bývalý systém silně politicky pojímaného cyklického školení prostě zanikl, aniž byl jakkoli nahrazen. Rozptýlené jednotlivé akce nebo vysokoškolské kursy, které se snaží suplovat alespoň částečně chybějící systém, skutečným řešením být nemohou.

- **Politizace státní služby:** Vzhledem k absenci náležitých pravidel, obsahujících zákonná kritéria a procedury pro přijímání a povyšování státních zaměstnanců, a vzhledem k tomu, že nejsou dostupné evidence nebo kontrolní zprávy o regulérnosti přijímacích řízení a opodstatněnosti jmenování do vedoucích funkcí, nelze jednoznačně doložit tvrzení, že politizace státní správy, praktikovaná v minulém režimu, se prosadila i v nových poměrech, případně určit, s jakou intenzitou. Požadavek depolitizace veřejné správy se však stále opakuje v odborném a jiném tisku a v expertních vyjádřeních (našich i zahraničních odborníků a státních zaměstnanců). Obsazování míst ve státním aparátu podle stranické příslušnosti nebo na základě známostí je v rozporu s požadavky právního státu a zájmy veřejnosti. Vadou je již sama absence zákona a garancí jeho dodržování, tedy možnost politizace, kterou daný systém připouští.
- **Nedostatky v organizaci a řízení:** Ty způsobují, že chybí řádný popis pracovních míst, úředníci neznají dobře své úkoly a požadavky na ně kladené. Jsou nedostatečně informováni o cílech útvarů a úřadů, o připravovaných změnách. (Snaží se např. dopátrat informací o reformních návrzích, i takových, které se jich bezprostředně týkají, na postgraduálních univerzitních kursech- na pracovištích tyto návrhy a možnost vyjádřit se k nim postrádají.)
- **Slabá motivace:** Neexistuje ucelený motivační systém. Odměňování se silnou diskreční pravomocí řídících pracovníků, absence pravidel služebního postupu, chybějící systémy hodnocení a péče o personální růst vytvářejí demotivující prostředí, podvazující výkonnost, kvalitu a iniciativu. Zaplatit ideálně modelovanou státní službu dnes žádný stát nedokáže. Motivační systém proto musí kombinovat platy (odměňování) s určitými jistotami a výhodami a poskytnutím zajímavého a motivujícího pracovního obsahu a prostředí. Z průzkumů vyplývá, že i ve státní službě patří mezi priority zaměstnanců s motivačním efektem pracovní podmínky a vztahy na pracovišti.
- **Disciplinární odpovědnost:** U nás neexistuje, v čemž jsme raritou. Funkce odpovědnosti ve státní službě je však nenahraditelná z hlediska garance dodržování služebních

povinností a prevence excesů, které ztěžují chod správy a zhoršují její obraz v očích veřejnosti.

- **Početní stavy úředníků a jejich nárůst:** Namísto politickými dokumenty ohlašovaného snižování dochází k růstu počtů, což je rovněž předmětem veřejné kritiky. Objektivní posouzení však vyžaduje sledovat a vyhodnocovat výkonnost a vývoj zaměstnanosti v úřadech, příčiny fluktuace, využívání vnitřních rezerv atp. Bez toho nelze zatím ověřit, nakolik je růst počtu státních úředníků výsledkem neefektivnosti státní správy a živelnosti vývoje (který byl přibrzděn až ekonomickými potížemi a úspornými "balíčky" v roce 1997), a nakolik je odůvodněn zřizováním nových úřadů nebo útvarů v souvislosti s novými úkoly a funkcemi státu (např. kapitálový dozor, výběr daní, rozšíření celní služby, policie, pracovní úřady, atd.). Jak známo, nějaké "normativy" v této věci ani v mezinárodním měřítku neexistují a různá resortní nebo mezinárodní srovnání slouží jen jako pomocná kritéria.
- **Péče o zvyšování výkonnosti správy:** Tato péče by měla být záležitostí všech správních úřadů. Potřebuje však určitá pravidla a zajištění jejich realizace v organizaci a řízení lidských zdrojů. Zanedbání tohoto úkolu vede vždy znovu k nárůstu úřednických míst nad možnosti státního rozpočtu a k následným jednorázovým redukcím, které svou nesystémovostí narušují chod správy a nemají trvalé účinky. Výkonnost se ve veřejné správě nesleduje, zatížení úředníků je nerovnoměrné, schopní jsou přetěžováni a neschopných a nevykonných se za daných poměrů aparát těžko zbavuje. Úřady a orgány nemají často informace a představu o tom, na jaké směry zvyšování výkonnosti jednotlivců a celých institucí by bylo vhodné se zaměřit, kde získat informace a odbornou pomoc, a jak postupovat při přípravě a realizaci změny (change management).

### 6.3 Zákon o státní službě

Reforma státní služby se až dosud soustředovala převážně na přípravu zákona o státní službě. Význam takového zákona je v našich podmínkách prvořadý. Jen zákon může garantovat nezbytné jistoty, vnést do státní služby potřebný řád, upravit práva, povinnosti a odpovědnost státních zaměstnanců, a definovat kritéria, podle nichž budou jednotlivci sami schopni posuzovat své možnosti, perspektivy a potřeby pracovního zlepšení a dalšího vzdělávání. Bez osobní odpovědnosti se odpovědnost orgánů veřejné správy stává značně iluzorní záležitostí – správní orgán kolektivně potrestat nelze.

Zároveň se v politických projevech a postojích úřadů projevuje dobře známá tendence přeceňovat moc práva. ("Máme zákon, je to ošetřeno, co ještě chcete?"). Naši i zahraniční experti mnohokrát upozornili, že jde o komplexní problém, začít je nutno přijetím koncepce s uvážením dopadů a rizik možných řešení a je nezbytné s dostatečným předstihem začít vytvářet personální předpoklady, tj. vyškolit personalisty, zahájit vzdělávací programy pro doplnění státní služby o chybějící odborníky, připravit evaluační a rekvalifikační programy a programy osobního růstu, atd. Některé kroky v tomto směru byly zahájeny bývalým ÚLVS, po jeho zrušení se v nich však systematicky nepokračovalo.

Zásady zákona o státní službě byly již v roce 1994 projednány ve výborech Poslanecké sněmovny, následný návrh zákona vláda však na pořad svého jednání nezařadila. Příčiny byly v politických neshodách, tehdejší návrh nebylo i proto možno dořešit. Bylo též nesnadné v řadě koncepčních otázek najít jedno řešení, platné jak pro krátkodobé, tak pro dlouhodobé cíle.

Návrh věcného záměru služebního zákona z května 1998 proto oddělil přechodnou etapu konsolidace státního aparátu od budoucí druhé etapy, v níž se teprve předpokládá zavedení definitivy, tedy kariérního systému, v plném rozsahu. Některé teze návrhu by bylo vhodné znovu zvážit. To se týká např. záruk ústavního práva občanů na rovný přístup k veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny), bez nichž nelze zamezit politizaci a nepotismu ve veřejné správě. V současném světě by byl také neobvyklý zákaz členství úředníků civilní služby v politických stranách.

## **6.4 Etika a správní kultura**

V prostředí státní správy, která se dosud zbavuje dědictví minulosti, která není ještě ustálená, kde fluktuace zaměstnanců a střídání vedoucích na vyšších místech jsou značné, a která trpí nedostatkem pozitivních příkladů a vzorů, nelze dosud počítat s působením ustálených a všeobecně přijímaných etických standardů a správní kultury. U nás se navíc otázkám etiky věnovala malá pozornost přesto, že máme k dispozici etické kodexy veřejné správy, které byly přijaty v řadě zemí (např. Velká Británie, Portugalsko), a doporučení k otázkám správní etiky vydávaná nebo v současné době projednáváná v OECD, EU, Radě Evropy i jiných organizacích.

Pochopitelně samo vydání etického kodexu bez návazných opatření v personálním řízení a veřejné kontroly by nemohlo být dost účinné. Podstatné je proto takové kodexy široce popularizovat a etické aspekty správní práce postupně prosazovat do myšlení a jednání řídicích pracovníků. Potřebujeme vzory žádoucího chování a jednání, průpravu pro působení ve správě včetně vyjasňování etických problémů, všestrannou podporu růstu lidských zdrojů, pravidelné hodnocení pracovníků, spojování motivace se zvyšováním úrovně správní kultury a etickým jednáním. Všech racionálních prostředků podporujících zvyšování etiky a kultury správy je třeba využít.

## **6.5 Vzdělávání a rozvoj lidských zdrojů**

Nahodilost a nekonceptnost, které převažují v personálním řízení v české veřejné správě, se nemohly neprojevit ve vzdělávání a rozvoji jejích pracovníků. Úplný přehled o realizovaných vzdělávacích aktivitách a jejich skutečném dopadu chybí. Přesto lze říci, že situace v jednotlivých resortech je velmi rozdílná. Rysy systémového přístupu se projevují spíše u dekoncentrované státní správy odpovědné za vymezené technické úseky (finanční úřady, celní služba, úřady práce apod.). Na úrovni ministerstev dominuje vzdělávání v jazycích a



informačních technologiích a začíná se rozvíjet určité vzdělávání nově přijatých pracovníků a krátké školení pro některé vedoucí pracovníky a vybrané specialisty, např. v otázkách příprav na vstup do EU.

Meziresortní koordinace je však minimální. Nad potřebami a politikou rozvoje lidských zdrojů pro období ekonomické a společenské transformace a příprav na členství v Evropské unii se dosud nezamyslela česká veřejná správa jako celek ani její důležité složky jednotlivě. Česká republika se od jiných evropských zemí odlišuje i tím, že nemá institut ani školu státní nebo veřejné správy ani programy potřebné úrovně pro přípravu špičkových a budoucích státních úředníků.

Úloha vzdělávání v řešení základních problémů veřejné správy se redukuje na převážně nahodilé vysílání jednotlivců do kurzů (včetně zahraničních kurzů a stáží). Pracovníci veřejné správy nevidí, že by se na vzdělávání kladl výrazný důraz a že by bylo vyžadováno a vysoce ceněno jejich představenými. Motivace pro vzdělávání a sebevzdělávání je slabá. Vcelku lze říci, že byla promarněna příležitost využít vzdělávání v rozsáhlé míře jako jednoho ze základních nástrojů reformy a modernizace české veřejné správy. Při absenci perspektivy a politické vůle tomu ani nemohlo být jinak.

Podstatné zvýšení úrovně vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů se proto v české veřejné správě stalo naléhavou nutností a nesnese dalších odkladů. Jako žádoucí se jeví tyto směry:

- Rozvoj lidských zdrojů bude třeba pojmut jako jednu z hlavních součástí strategie reformy, sladěnou s ostatními reformními směry a opatřeními. Nutný bude koncepční a systémový přístup, který řeší rozvoj lidských zdrojů v jeho širokých souvislostech (s koncepcí státní služby, kariérou, personální politikou, kvalifikačními požadavky, motivací, hodnocením, zaváděním nových metod a technologií, prováděním změn atd.).
- Zahraniční zkušenosti s rozvojem lidských zdrojů ve veřejném i soukromém sektoru bude třeba lépe a rychleji využívat. Tyto zkušenosti jsou k dispozici. I pro organizace české veřejné správy je např. zajímavá koncepce "učící se organizace" (learning organization). I ministerstvo se může stát učící se organizací. Využitelné jsou zkušenosti se širokou paletou metod vzdělávání a sebevzdělávání, včetně využívání rychle se rozvíjejících nových vzdělávacích technologií. Cenné jsou zkušenosti s metodami, které důsledně spojují vzdělávání a sebevzdělávání s řešením praktických problémů daných organizací a plánováním a realizací změny.
- Bez nové infrastruktury pro zabezpečení koncepční práce, vypracování vzdělávacích politik, zjišťování potřeb, přenášení zahraničních zkušeností, koordinace, vyvíjení nových programů, vzdělávání vzdělavatelů, poradenské pomoci jednotlivým organizacím státní správy, informační služby o možnostech vzdělávání, pomoci při vyhledávání nejvhodnějších vzdělávacích programů, atd. se česká veřejná správa neobejde. Zejména bude však nutno vypracovat a institucionálně zabezpečit základní programy pro státní úředníky, odpovídající jejich měnícím se potřebám v průběhu kariéry ve státní službě. Lépe bude třeba využívat i již existující české infrastruktury manažerského, finančního a jiného odborného vzdělávání, která je schopna pokrýt některé vzdělávací potřeby veřejné správy ve společných programech se soukromým sektorem nebo v programech plně upravených

pro potřeby veřejné správy.

- Systém vzdělávání musí ve vhodné formě pokrývat i potřeby členů volených složek veřejné správy s cílem zvýšit autonomii a kvalitu rozhodování, umožnit reálný výkon kontroly práce aparátu, a zvýšit odpovědnost za přijímání a plnění rozhodnutí.
- V motivování úřednictva bude účelné se zaměřit na větší zájem o sebevzdělávání, na vzdělávání, které zjevně řeší prioritní problémy daných organizací, na získávání prakticky použitelných znalostí a zkušeností místo získávání certifikátů a diplomů, a na předávání znalostí a zkušeností druhým, a to zejména nové generaci.
- Vzhledem k dlouholetému podceňování a zanedbávání si zvláštní pozornosti zaslouží tzv. "měkké" dovednosti (soft skills): jednání s lidmi (uvnitř veřejné správy i s klienty), komunikování, koučování podřízených a jiných kolegů, etické chování, dávání příkladu, řešení konfliktů, řešení lidských aspektů organizačních a systémových změn, aj.
- Informační a komunikační technologie se musí stát důležitou obsahovou složkou i prostředkem vzdělávání i sebevzdělávání v celé veřejné správě.

Nejprve bude však zapotřebí doplnit a prohloubit informovanost o skutečném stavu vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů na různých úrovních a v různých sektorech veřejné správy a provést hlubší analýzu skutečných potřeb posuzovaných jak z hlediska samých pracovníků veřejné správy (poptávka), tak z hlediska mezinárodních tendencí a očekávaného budoucího vývoje, na něž se veřejná správa musí dobře připravit.

## 6.6 Závěry ke kapitole 6

1. Práce s lidmi, personální řízení a rozvoj lidských zdrojů patří k nejzávažnějším, přitom však nejzanedbanějším úsekům české veřejné správy. Celkové zlepšení na tomto úseku je naléhavě potřebné a musí být nedílnou součástí reformy státní správy, ať bude pojata jakkoliv. Zlepšení je nutno dosáhnout v co nejkratším čase. Přístup však musí být koncepční a strategický.
2. Zahraniční praxe poskytuje v této oblasti dostatek využitelných zkušeností a modelů, je však třeba se vyvarovat modelů, které se v západní Evropě začínají opouštět nebo revidovat.
3. Prioritou je celkové zvýšení prestiže veřejné správy a funkce státního úředníka a zlepšení jejich obrazu v očích široké veřejnosti, podnikatelských kruhů, a zejména mladé generace, z níž se budou rekrutovat noví pracovníci veřejné správy. K tomu bude nutné položit zvýšený důraz na etické chování a jednání, na zlepšení vztahů a způsobů jednání s veřejností a na využívání vzorů příkladného jednání pracovníků veřejné správy.
4. Zákon o státní službě je třeba dopracovat ve dvou fázích: V první fázi vyjasnit záměr zákona, tj. provést zásadní politické rozhodnutí o volbě modelu státní služby, definovat její personální složení a požadavky na státní službu, a vyhodnotit dopady včetně nákladů; ve druhé fázi pak připravit a projednat návrh zákona, včetně doprovodných opatření (sekundární legislativa, řídicí struktury, opatření a postupy personálního řízení).

5. Personální politiku a praxi je třeba komplexně vytvořit a aplikovat jako ucelený systém, který klade důraz na kompetenci, odpovědnost, iniciativu a výkonnost, zabezpečuje výběr nejlepších uchazečů, omezuje subjektivní a neodborné praktiky výběru, aplikuje neformální hodnocení pracovníků, vyjasňuje otázky dlouhodobé kariéry, zkvalitňuje osobní evidenci a její praktické využívání, a věnuje značný prostor celoživotnímu vzdělávání a rozvoji lidských zdrojů.
6. V zákoně i v systému personálního řízení bude nutno vytvořit předpoklady pro to, aby mohla probíhat mobilita pracovních sil i v oblasti veřejné správy.
7. Ve vzdělávání a rozvoji pracovníků veřejné správy je rovněž nutno docílit rychlého a radikálního zlepšení, usilovat o koncepční přístup, vyvarovat se nahodilosti a krátkodobých improvizací, a využívat vzdělávání jako účinného nástroje strategie reformy.
8. Ve vzdělávání se dnes ve veřejném i soukromém sektoru nejvyspělejších zemí nabízí široká paleta moderních přístupů a metod, včetně metod plně využívajících informačních technologií, proto bude nutné zlepšit informovanost orgánů veřejné správy o tom, co je k dispozici, a poskytnout jim odbornou pomoc při analyzování jejich vzdělávacích potřeb i volbě a zavádění vhodných systémů a programů.
9. Urychleně je proto třeba promyslet a připravit zřízení Institutu státní či veřejné správy, definovat jeho přímé vzdělávací funkce a nosné programy i informační, podpůrné, studijní a poradenské služby poskytované organizacím i jednotlivým pracovníkům veřejné správy.
10. Naléhavým úkolem je také koordinace a zkvalitňování programů vysokoškolské výuky zaměřené na přípravu pro veřejnou správu.

## **Kap. 7 ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ K DALŠÍMU POSTUPU REFORMY**

Tato závěrečná kapitola se omezuje na hlavní závěry a doporučení, které vyplývají z analýzy. Jde o závěry k základnímu zaměření a hlavním zásadám a stránkám reformy. Celá řada dalších závěrů a doporučení, podrobnějších nebo týkajících se dílčích a specifických oblastí, byla uvedena přímo v textu a závěrech jednotlivých kapitol a zde se znovu neopakují.

### **7.1 Celkové závěry a doporučení**

1. Česká republika bude v nadcházející etapě řešit řadu úkolů prvořadého významu pro její další demokratický vývoj, posílení výkonnosti ekonomiky, uspokojivé řešení sociálních problémů a posílení vnitřní a vnější bezpečnosti. Podstatnou úlohu přitom bude hrát zapojení země do mezinárodní spolupráce. Mimořádné úsilí si vyžádá příprava našeho vstupu do EU.
2. Plnění těchto úkolů je nemyslitelné bez vysoce kompetentní a výkonné veřejné správy. I pro nás platí závěry o úloze efektivního státu a plně funkční demokratické veřejné správě jako podmínek úspěšného rozvoje ekonomiky a plnění dalších společenských cílů. Stanoviska a závěry předních mezinárodních organizací, podložená rozborů praxe desítek států, jsou shrnuta v první části analýzy.
3. Analytické práce, provedené v rámci tohoto projektu, potvrzují a v některých směrech doplňují a specifikují závěry dokumentů EU k situaci české veřejné správy a nezbytnému urychlení její zásadní reformy.
4. Česká republika má dnes systém veřejné správy, který svou základní strukturou, lidskými zdroji, finančními, právními a dalšími prostředky a kapacitami má základní předpoklady a vybavení pro své úkoly. Ovšem pouze za podmínky, že lidských a ostatních zdrojů bude efektivně využíváno, že se urychleně vyřeší zanedbávané a odkládané problémy a že se kvalita a výkonnost správy v krátké době dostane v zásadních parametrech na kompatibilní evropskou úroveň.
5. Analýza potvrdila oprávněnost kritických výhrad dokumentů a studií EU i českých a zahraničních odborníků k dosavadnímu průběhu reformy veřejné správy v ČR, která se značně opozdila za celkovým procesem transformace společností a stala se vážným limitujícím činitelem vstupu ČR do EU. Hlavními příčinami zpoždění a deficitů reformy veřejné správy bylo podcenění významu veřejné správy a veřejného sektoru pro úspěšný postup demokratické a protržní transformace i důležitosti efektivní správy a fungujícího veřejného sektoru pro vyrovnaný hospodářský růst. Často zdůrazňovaná pravda, že reforma je dlouhodobý proces, spočívající v postupném uskutečňování jednotlivých kroků, by

neměla být záminkou pro odkládání celkové koncepce. Dílčí reformní opatření bez jednotící koncepce, strategie a koordinace nejen že ucelenou reformu nevytvoří, nýbrž hrozí tím, že se reforma bude provádět neefektivně, promrhají se finanční prostředky a lidský potenciál, "zaděláme si" na další inflaci legislativních změn, a vzniknou četné další obtíže.

6. Pro úspěšnost reformy veřejné správy je nezbytné, aby se stala politickou prioritou vlády a aby její uskutečňování mělo podporu všech demokratických politických sil. Úspěch reformy bude záviset na faktické politické podpoře včetně finanční, na podpoře veřejnosti, využití informací a informačních technologií, v neposlední míře však i na samotných protagonistech a účastnících reformy. Příprava a zejména provádění reformy nemůže být jen dílem úzkého okruhu úředníků a odborníků. Je potřebné vést ji jako otevřený proces za účasti všech dostupných odborných pramenů a praktických zkušeností, odborníků i v dialogu s širokou veřejností. Mimořádný důraz nutno položit na informovanost přímých účastníků, zaměstnanců veřejné správy s cílem posílit jejich proreformní angažovanost a omezit jejich obavy a reorganizační frustrace. To však znamená, že každá restrukturalizace spojená s přesuny nebo redukcí počtu správních zaměstnanců musí být spojena s programy rekvalifikace a zárukami ze strany zaměstnavatele.
7. Reforma veřejné správy se dosud v ČR chápala ve velmi zúženém pojetí jako zřízení krajské správy a přijetí zákona o státní službě. Cíle reformy, která by zajistila kompatibilitu naší veřejné správy se západní úrovní, jsou však mnohem širší i hlubší; týkají se samotné podstaty veřejné správy, její úlohy, funkcí a prostředků. Rozhodující bude proto vycházet z vize žádoucího budoucího rozvoje české společnosti, ekonomiky a státu. Rozhodující otázka zní: Jaký chceme mít stát a jakou úlohu má tento stát sehrát v budoucím rozvoji naší společnosti a země?
8. Reformu veřejné správy je třeba dát do souvislosti s reformou veřejného sektoru, s decentralizací a deetatizací veřejných služeb. Úkolem veřejné správy je podpora soukromého sektoru, včetně malého a středního podnikání, rozvíjení efektivních kooperačních vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem, koncipování a uskutečňování účinné politiky sektorové, regionální, sociální, zdravotní, ochrany životního prostředí, a jiných. Ve všech těchto oblastech musí stát úzce spolupracovat a dosahovat konsensu se soukromým sektorem, občanskou společností a širokou veřejností. Dobře fungující veřejná správa a veřejný sektor vytváří podmínky pro prosperitu soukromého podnikání zejména též alokací veřejných investic a zakázek, vytvářením optimální a racionální infrastruktury cestou modernizace komunikačních sítí, informačními službami pro občany a podnikatelské subjekty, poskytováním odborné a technické pomoci územním samosprávám a dalšími prostředky. To se týká i úkolů státní správy při omezování "šedé" ekonomiky, zajišťování řádného odvodu daní, jakož i postihu a prevence hospodářské kriminality.
9. V koncepci i dalším průběhu reformy by měly být vyjasněny rozsah a obsah úkolů veřejné správy a veřejných služeb i při plnění sociální funkce státu, resp. závazků státu vůči občanům, které odpovídají jejich hospodářským, sociálním, a kulturním právům podle

Listiny, Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a jiných základních dokumentů.

10. Nezbytné je podstatně zredukovat byrokratickou zátěž občanů a podnikatelských subjektů. Dosud se uplatňuje nadměrně princip "diskrétnosti" správy místo demokratického principu "publicity" správy. Pro vztah mezi správou a veřejností je důležité, aby správa nejednala arbitrárně, zejména jde-li o rozhodování ve správním řízení. Pocit bezmocnosti občana je mnohdy spojen s neodůvodněnou nečinností správy, proti níž zatím český právní řád poskytuje jen málo ochrany. Nedůvěru ke správě vzbuzuje i nedůsledné stíhání veřejnoprávních deliktů (správních deliktů i trestných činů, které má odhalovat a vyšetřovat policie ČR). Pro sladování vztahu mezi veřejnou správou a veřejností by mohla mít značný význam instituce českého "ombudsmana", jejímž úkolem by bylo řešit stížnosti nejenom na právní postupy správy, ale především také na její nečinnost, průtahy, nevhodné formy jednání apod., které v odvolacím řízení správním ani ve správním soudnictví zpravidla řešit nelze.
11. Reformu veřejné správy nelze oddělit od reformy práva, posílení relevantních právních institutů a institucí. V zájmu harmonizace českého práva s právem EU, srozumitelnosti a přehlednosti práva a posílení právní jistoty občanů je třeba posílit legislativní činnosti ústřední státní správy. Do legislativních pravidel a praxe státní správy je třeba promítnout doporučení OECD, týkající se regulačních reformy. Do úpravy správního řízení a správního trestání je nutno promítnout "Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami", dokument Rady Evropy, vyjadřující evropský standard v této oblasti. Bude třeba dotvořit systém správního soudnictví tak, aby mohlo plnit úlohu garanta zákonitosti a nestrannosti správního rozhodování, a zřídit Nejvyšší správní soud, předpokládaný Ústavou, jehož funkcí bude působit ke zvýšení odbornosti, jednotnosti a předvídatelnosti správního rozhodování a snížit zátěž obecných soudů a Ústavního soudu.
12. Tím, že jsme "přeskočili" fázi důkladnějšího rozboru minulosti (a nedeklarovali zřetelně, s čím je třeba se definitivně rozloučit a která pozitiva je vhodné uchovat) a obešli se bez komplexní analýzy a koncepce ( která by jasně vymezila důvody, cíle a prostředky reformy a dala je do souvislosti), reforma se v chápání některých jejích aktérů redukuje na vybraná "technická" opatření, "dosazování" prvorepublikových nebo zahraničních vzorů apod. Mnohé základní otázky, týkající se smyslu změn: jaký stát a jakou veřejnou správu chceme a za daných podmínek můžeme mít; jakou úlohu má v připravovaném modelu mít státní správa a samospráva; podle jakých pravidel privatizovat veřejné služby a angažovat privátní firmy pro zajišťování veřejných služeb aj. nebyly ani nastoleny, natož zodpovězeny. To se týká i zjišťování, s jakými výsledky a náklady veřejná správa plní svou úlohu, jak je efektivní, jak je hodnocena veřejností a jak reaguje na podněty a kritiku. Dosavadní rozptýlené sporadické kroky k omezení byrokracie, organizačním zlepšením apod. mají omezený dopad. K jádru problému se nedostávají.
13. Není ovšem třeba "vynalézat vynalezené". Zkušenosti členů EU i dalších zemí jsou nám k dispozici. Na podporu reformy v zemích střední a východní Evropy byla zpracována řada studií a uskutečnily se četné akce výměny zkušeností. Využití těchto příležitostí bylo

dosud slabé, protože do zahraničních styků je zapojena jen velmi úzká skupina jazykově vybavených odborníků, nemáme národní základnu pro studium a výzkum veřejné správy a pro analýzu politik a strategické studie v této oblasti (ať na vládní nebo vysokoškolské úrovni). V důsledku toho i závažné dokumenty a studie, jako doporučení OECD k deregulaci, rotterdamský dokument programu SIGMA, studie EIPA, Maastricht 1997 a mnohé další nejen že nevešly ve známost našich úřadů (o veřejnosti nemluvě), nýbrž nejsou ani k dispozici na jednom místě a mnohdy je ani neznají autoři různých reformních návrhů.

14. V posledních letech bylo vypracováno množství reformních dokumentů a návrhů, které obsahují řadu využitelných námětů. Celková reformní strategie však dosud vytvořena nebyla. Po listopadu 1989 bylo dosaženo kvalitativní změny v demokratickém a samosprávném charakteru veřejné správy a v základních rysech i v podřízení správy principu právního státu. Naproti tomu statut úřednictva zůstal v zásadě nedotčen a rovněž personální management motivující úředníky k vyšší úrovni a efektivitě jejich odborné práce je v začátcích. Byla zanedbána cílevědomá personální správní politika, zaměřená na budování potřebných personálních kapacit pro strategické rozhodování, koncepční řízení a celkovou přestavbu správního aparátu, odpovídající změněnému poslání a funkcím veřejné správy. Také kontinuita správního centralismu podpořená dlouhodobou neexistencí regionálního stupně územní správy a samosprávy zůstává slabým místem ve vývoji české veřejné správy.
15. Personální řízení ve státní správě je resortně roztříštěné a koncepčně neujasněné. Prvořadou prioritou podle našich i zahraničních expertů je přijetí zákona o státní službě. K tomu bude nutné připravit a) koncizní záměr služebního zákona s jasně vyjádřenými cíli a alternativními návrhy, doloženého očekávanými dopady navrhovaných řešení, případně důsledků dalšího váhání ve věci tohoto zákona; b) koncepci personální politiky a personálního řízení ve státní službě a c) reformu odměňování ve státní správě.
16. Systém vzdělávání pracovníků ústřední státní správy je nesoustavný a nekoordinovaný a v jednotlivých resortech je jeho kvalita nestejná. Vzdělávání se často podceňuje a potřeby jeho využití pro realizaci reformy i pro osobní rozvoje jednotlivců nejsou ujasněny. Hlubší analýze je třeba podrobit současný stav vzdělávání a jeho bariér, hlavní krátkodobé i dlouhodobé potřeby organizací veřejné správy i jednotlivců a možnosti využití moderních vzdělávacích koncepcí a metod, úspěšně uplatňovaných jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru v zahraničí. Strategie vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů ve státní správě musí být pojata a uvedena do života a jako nedílná součást reformy a rozvoje personálního řízení ve veřejné správě. Nezbytné bude zřízení instituce (např. Institutu státní nebo veřejné správy) pro koncepci a politiku vzdělávání a pro přípravu a realizaci hlavních vzdělávacích programů ve veřejné správě.
17. Jisté předpoklady pro příznivý obrat v postupu reformy veřejné správy vytváří přijetí ústavního zákona z r. 1997, podle něhož bude zřízena krajská správa a samospráva v roce 2000, a usnesení vlády z března 1998, jímž vláda schválila program dalšího postupu reformy veřejné správy a obnovila přípravu zákona o státní službě. V souvislosti

s připravovanou druhou etapou územní decentralizace se zpracovává řada legislativních návrhů, týkajících se krajské a obecní samosprávy a státní správy. Připravují se zásadní změny v oblasti veřejných financí a podmínky pro aplikaci evropské politiky strukturálních fondů. Pokročily práce a jednání na poli harmonizace českého práva s právem komunitárním. Proces politické reflexe tohoto problému byl podnícen kritikou ze strany veřejnosti a podnikatelských kruhů a potřebou uvést veřejnou správu na úroveň srovnatelnou s evropskými standardy, konkurenceschopnou ve vztahu k soukromému sektoru a k zahraničí. Podobně jako v jiných transformujících se zemích sehrává důležitou roli tlak, související s přístupovým procesem k EU. Dosavadní reformní dokumenty včetně výše uvedeného vládního usnesení však málo spojují reformu veřejné správy s reformou veřejného sektoru, s její proměnou ve veřejnou službu, s modernizací veřejných služeb a s razantními změnami informačních a komunikačních procesů, které neznamenají jen využití nových technologií, ale mění zásadním způsobem úlohu informací a podmínky výkonu správy a požadavky na ni kladené.

## **7.2 Doporučení k dalšímu postupu a řízení reformy**

1. Všechny dosavadní expertízy a diskuse se shodují v závěru, že koncipování a provádění reformy je třeba svěřit odborně vybavenému centru s náležitým rozhledem a autoritou, schopnému realizovat vládní odpovědnost za reformu. Tento útvar by měl působit při vládě (např. jako součást Úřadu vlády) vzhledem ke své úloze a potřebě ochránit reformu jako celek před resortismem a diskontinuitou v případě politických změn. Nabízí se zřízení jednoho místa pro řízení reformy veřejné správy a řízení státní služby.
2. Je nezbytné vytvořit vysoce kompetentní zázemí pro reformu a další zdokonalování státní a veřejné správy v podobě centra nebo ústavu, pověřeného analytickými studii, získáváním informací o zahraničních zkušenostech a jejich vyhodnocováním, informační podporou reformy, poradenskou činností orgánům státní správy, popř. i dalšími odbornými službami. Stejně naléhavé je institucionální zabezpečení vzdělávání a rozvoje pracovníků veřejné správy zřízením institutu státní správy nebo podobné organizace. I zde se nabízí zřízení více-funkční instituce.
3. Pro další postup reformy je třeba připravit především, jako základ strategie reformy, ucelenou vizi reformy, tj. jasnou představu o cílech, kterých má být dosaženo v budování moderní a efektivní veřejné správy pro rozvoj české společnosti, ekonomiky a státu pro třetí tisíciletí, plně srovnatelné a schopné aktivní součinnosti s členskými zeměmi Evropské unie.
4. Strategický plán reformy na 5-8 let musí vycházet z těchto základních cílů a požadavků. Měl by definovat oblasti a úkoly reformy, věcné a časové priority, hlavní lhůty a termíny, postup a návaznost provádění změn, organizační zabezpečení, odpovědnost za realizaci a potřebné finanční a jiné zdroje.
5. Strategie reformy musí být schválena vládou a předložena Parlamentu, který by měl být



periodicky informován o postupu přípravy a uskutečňování reformy.

6. Strategie musí rovněž definovat určité základní zásady reformy, mezi něž patří informování a zapojení širší veřejnosti, spolupráce s podnikatelskou sférou, využívání evropských zkušeností a expertíz, zejména však maximálně možné zapojení pracovníků státní a veřejné správy na různých úrovních jak do přípravy, tak do vlastního provádění reformních opatření a změn.

**Členové Poradního sboru projektu, projektového týmu a odborníci zapojení do práce projektu**

**Členové Poradního sboru :**

Prof. Dušan Hendrych, CSc. (předseda)  
Doc. Ing. Ladislav Blažek, CSc.  
JUDr. Václav Henych  
JUDr. Květoslav Kramář  
RNDr. Petr Mužák  
Ing. Jiří Roudný  
Doc. PhDr. Lenka Rovná, CSc.  
JUDr. Luděk Rychlý  
JUDr. Věra Tomandlová  
Doc. Ing. Jiří Volf  
JUDr. Marie Widemannová  
Doc. RNDr. René Wokoun, CSc.  
Prof. RNDr. Jiří Zlatuška, CSc.

**Členové projektového týmu :**

PhDr. Radim Bureš  
Doc. JUDr. Taisia Čebišová  
Ing. Eva Pauknerová, CSc.

**Souhrnnou zprávu zpracovali:**

Doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.  
JUDr. Jiří Grospič, CSc.  
Doc. Dr. Milan Kubr, CSc.

**Seznam odborných studií zadaných projektem**

1. Vývoj reformy veřejné správy v ČR Doc. JUDr. Olga Vidláková, CSc.
2. Vztah veřejné správy a občanů Ing. Eva Pauknerová, CSc.
3. Informování veřejnosti a výměna informací v rámci veřejné správy Ing. Eva Pauknerová, CSc.
4. Vliv veřejné správy na rozvoj podnikání Hospodářská komora ČR
5. Ústřední orgány a dělba kompetencí ve veřejné správě Doc. Ing. Yvonne Strecková, CSc.
6. Organizace a funkce moci výkonné Doc. JUDr. Vladimír Mikule
7. Finance ve veřejné správě Doc. Ing. Jiří Volf, CSc.  
Ing. Zdeněk Pavlis  
RNDr. Zdeněk Králík
8. Správní soudnictví Doc. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
9. Názory na reformu veřejné správy (výsledky průzkumné sondy NVF) PhDr. Miroslav Purkrábek, CSc.
10. Výzkum informačních technologií ve státní správě MARKENT
11. Organizace veřejné správy JUDr. Karel Svoboda, CSc.
12. Veřejné služby Ing. Pavel Bucháček  
Ing. Vladimír Šipler
13. Veřejná správa a řízení veřejného sektoru Doc. Ing. Yvonne Strecková, CSc.
14. Budování kapacit pro strategické rozhodování a řízení ve veřejné správě Doc. PhDr. Martin Potůček

- |  |  |
|--|--|
| 15. Analýza personalistiky ve státní správě  | PhDr. Ludvík Jaroš, CSc.   |
| 16. Financování veřejné správy – současný stav, problémy a cesty řešení  | Doc. Ing. Bojka Hamerníková, CSc.  |
| 17. Vybrané problémy financování   | Doc. Ing. Bojka Hamerníková, CSc.<br>Doc. Ing. Květa Kubátová, CSc.<br>Ing. Barbora Slintáková |
| 18. Oblasti využití informačních systémů a technologií ve veřejné správě   | Ing. Eva Pauknerová, CSc.  |
| 19. Komunikace ve veřejné správě – poznámky k technickému řešení   | Ing. Eva Pauknerová, CSc.  |
| 20. Veřejná správa a veřejnost   | Doc. PhDr. Martin Potůček  |
| 21. Náměty k tématu "Veřejná správa a veřejnost"   | Doc. JUDr. Vladimír Mikule   |
| 22. Veřejné služby   | JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.   |
| 23. Kontrola veřejné správy  | JUDr. Květoslav Kramář<br>JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.<br>JUDr. Eliška Kadaňová                |
| 24. Systém vzdělávání a hodnocení pracovníků na MPO  | PhDr. Iva Tatarová   |
| 25. Strategické volby pro reformu veřejné správy ve střední a východní Evropě - výtah ze studie IIAS, Hesse J.J., Venna Y., Verheijen T.           | PhDr. Radim Bureš  |
| 26. Vybrané poznatky a zkušenosti z řešení úkolů pro ústřední orgány státní správy a náměty na další možné přístupy k řešení reformy státní správy | CAPA   |

27. Obsahová analýza článků  
vybraných českých deníků k tématice  
spojené s reformou veřejné správy za  
období duben 1997 – březen 1998

PhDr. Miroslav Purkrábek, CSc.  
PhDr. Věra Tomandlová  
Mgr. Monika Samková

### **Některé základní pojmy**

Řada pojmů, s nimiž se operuje v oblasti veřejné a státní správy, postrádá jasné a jednoznačné vymezení v administrativní praxi i teorii a někdy i v zákonech. I toto se ukazuje být nezanedbatelnou překážkou reformních snah a srovnávání našich a zahraničních správních systémů a zkušeností. Na tomto místě uvádíme pouze elementární význam několika nejasných nebo nejednotně chápaných pojmů, aby se předešlo zbytečným nedorozuměním.

**Byrokracie :** (v našem kontextu) buď neutrálně - skupina osob vykonávajících správu a řízení nebo pejorativně - (též byrokratický, byrokratismus atd.), označující přehnané, formální, bezduché úřadování.

**Decentralizace** (princip a proces): opak centralizace, která je v určité míře (obrana, zahraniční věci, makroekonomická politika atd.) nezbytná. Demokratický proces, v němž se postupuje část státní správy samosprávě nebo i nestátním (soukromým) subjektům.

**Dekonzcentrace:** postoupení kompetencí orgánům nižšího stupně nebo specializovaným složkám na stejné úrovni řízení ( vertikální nebo horizontální dekoncentrace). Dosahuje se tak racionálnější dělby a organizace práce uvnitř správních úřadů. Na rozdíl od decentralizace se nejedná o předání politické moci, o deetatizaci.

**Delegace pravomoci:** postoupení rozhodování na nižší stupeň řízení.

**Efektivnost :** (v našem kontextu) komplexní kritérium hodnocení veřejné správy. Spočívá v porovnávání nákladů a výsledků správní činnosti. Důraz je kladen na vnější efektivnost, tj. na **výsledky působení veřejné správy** při plnění jejích společenských úkolů a cílů.

Příbuzné (užší) pojmy - hospodárnost, účinnost.

**Modernizace veřejné správy:** Modernizací se dříve většinou rozumělo uplatňování nových prostředků a metod pro dosažení kvalitativně vyšší úrovně a přizpůsobení novým současným podmínkám. Nyní se modernizací státní správy často rozumí

proces postupných kroků a změn, které mají zajistit větší efektivnost, a to bez radikálních a převratných změn, jako je např. rozsáhlá privatizace veřejných služeb.

**Reforma veřejné správy:** Nejčastěji se tak označují větší, zásadnější a komplexně pojímané systémové změny veřejné správy nebo jejích jednotlivých částí. K označení změn nebo zavádění nových přístupů a prostředků ve veřejné správě se používá řada výrazů bez jednoznačného obecně platného rozlišení, jako např. transformace, modernizace, racionalizace, optimalizace; některé výrazy se používají přímo v angličtině, jako např. “new public management”, “total quality management”, “re-engineering” atd. Jejich význam je nutno vyvodit z konkrétních souvislostí. U nás se reforma veřejné správy často zkresleně a škodlivě zužuje na změnu územní správy a zákon o státní službě.

**Správní úřady :** ústavní termín pro označení ministerstev a jiných ústředních a místních státních úřadů, zajišťujících výkon státní správy. Starší i některé nové zákony v podstatě v obdobném smyslu používají označení orgány státní správy.

**Subsidiarita:** princip, vyžadující, aby problémy byly řešeny na té úrovni, na které vznikají; aby vyšším úrovním veřejné správy byly postupovány jen ty kompetence, na něž subjekty nižší úrovně nestačí. Je to základní vodítko pro vymezení kompetencí jednotlivých úrovní demokraticky uspořádané veřejné správy (od obcí až po stát a nadstátní uskupení, jako EU).

**Státní služba :** jednak zaměstnanci, kteří vykonávají státní správu, jednak označení pro specifický právní status státních zaměstnanců. Je tendence zužovat osobní rozsah státní služby, tj. podřizovat tomuto zvláštnímu, většinou veřejnoprávnímu režimu jen úředníky, kteří jsou nositeli pravomoci ve správních úřadech nebo se podílejí na přípravě a realizaci rozhodnutí.

**Státní správa:** v organizačním smyslu ústřední a místní správní úřady.

Pojem státní správa se v mnoha zemích (anglosaských, severských aj.) nevyskytuje. Používá se označení „ústřední vláda“.

**Veřejná správa :** buď určitý druh činnosti (tj. spravování) nebo instituce, které veřejnou správu vykonávají.

Základ organizace veřejné správy tvoří **státní správa**, místní a zájmová **samospráva**. Patří sem i další subjekty, pověřené výkonem veřejné správy, jako veřejné fondy, veřejné nadace, ale i soukromé osoby, pokud jim byly svěřeny některé úkoly veřejné správy.

Vyčerpávající univerzálně platnou definici veřejné/státní správy a úplný výčet jejích subjektů, jak je požaduje někdy praxe, nelze podat. Věc komplikuje navíc z minulosti přetrvávající kategorie rozpočtových a příspěvkových organizací, ale i nově vzniklých

subjektů, u nichž jsou veřejnoprávní či soukromoprávní postavení a vazby na stát nejasné (např. některá zdravotnická zařízení).

Podle místního, dobového a odborného kontextu bývá veřejná správa označována v angličtině jako: government, governance, public management, public administration aj.

Pokud nejsou tyto pojmy jednoznačně vymezeny v zákonech, nezbývá, než dospět k jejich vyjasnění interpretací daného zákona nebo jiného právního předpisu (srov. např. zák. č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem). Závazný výklad může podat v ČR pouze soud.

**Veřejný sektor:** zjednodušeně : veškeré veřejné služby, včetně veřejné správy, financované z veřejných rozpočtů.



## Příloha 4

### Indikativní seznam **klíčových faktorů**, které jsou součástí systémů veřejné správy členských zemí Evropské unie

1. Centrální organizace a rozhodování
1.1. <u>ústava zaručující demokratickou obměnu nositelů moci</u> ; dělba mocí a právní stát;
1.2. <u>organizace státní správy</u> , zajišťující efektivní koordinaci mezi ministerstvy a odpovídající vazby na rozpočtování, které dávají předsedovi vlády dostatečné prostředky k tomu, aby mohl uskutečňovat politické vedení země;
1.3. <u>postupy, zajišťující koordinovanou tvorbu a uskutečňování politik</u> , včetně legislativních a regulačních procesů. Tyto procesy musí zajistit právní i věcnou správnost (rozhodování) a umožňovat hodnocení finančního, ekonomického a sociálního dopadu těchto prostředků;
1.4. <u>organizace ministerstev</u> , která osvobozuje ministry a koncepční úředníky od výkonu každodenní operativy a umožňuje jim soustředit se na návrhy politik a zákonů a na dohled nad jejich uskutečňováním;
1.5. <u>veřejný sektor</u> , který má v oblastech své působnosti svěřeny specifické úkoly, k jejichž plnění mu náleží určitý stupeň manažerské autonomie v rámci jasně stanovených právních podmínek.
2. Teritoriální správa a vztahy k občanům a ekonomickým subjektům
2.1. určitý stupeň <u>decentralizace</u> , která se v jednotlivých zemích může vztahovat k jedné či více úrovním (správy) s různými kompetencemi a pravomocemi;
2.2. <u>součinnost mezi územními institucemi národních vlád a místními/regionálními subjekty</u> , která umožňuje efektivní uskutečňování veřejné politiky v celé zemi;
2.3. soubor pravidel, někdy stanovených v kodexech správního řízení, upravujících <u>vztahy mezi obyvateli a veřejnou správou</u> , zahrnující povinnost zabezpečit rovný přístup k veřejným službám, zdůvodňovat rozhodnutí a zachovávat lhůty a v němž všechny zúčastněné strany mají právo uplatňovat podněty a být slyšeny, domáhat se nápravy, odvolat se atd. (např. prostřednictvím institucí typu ombudsmana);
2.4. soubor pravidel a instrukcí, kterými se řídí <u>permanентní komunikace mezi vládou (veřejnou správou) a občanskou společností</u> a jejími složkami, včetně vládních organizací a svazů.
3. Prostředky výkonu správy a kontroly
3.1. <u>profesionální státní služba</u> se zákonným statutem, se systémem přijímání a služebního postupu, založeným na principech politiky řízení lidských zdrojů (včetně hledisek schopností, dovedností, motivace, stabilizované pracovní síly), která loajálně implementuje vládní politiku;
3.2. soubor pravidel a návodů k etickému jednání, zaručujících kontrolu a spolehlivý výkon správy veřejnými institucemi včetně uplatnění priorit etického jednání veřejných zaměstnanců;
3.3. <u>rozpočtové a daňové úřady</u> , které zajišťují řádný výběr daní a náležitou správu a efektivní využívání veřejných prostředků;
3.4. <u>vnitřní a vnější instituce odpovědné za sledování</u> (monitorování) správního rozhodování, respektované státními úředníky a zajišťující ochranu proti korupci;

3.5.soudní systém, zajišťující přístup občanům a podnikatelům k soudům; soudní řízení, zajišťující rychlé a definitivní řešení sporů, zahrnující, pokud je to potřebné, speciální kapacity pro ekonomické, správní a jiné zvláštní obory.