

Obsah

1. Úvod

2. Základní cíle a zásady reformy

- 2.1 Jaký chceme stát a jakou veřejnou správu
- 2.2 Cíle reformy
- 2.3 Principy postupu reformy
- 2.4 Současné priority
- 2.5 Časová dimenze reformy

3. Evropská dimenze reformy - příprava na členství v EU

- 3.1 Celkové požadavky na úroveň české veřejné správy
- 3.2 Harmonizace práva
- 3.3 Posílení kapacity veřejné správy na vybraných úsecích
- 3.4 Implementace
- 3.5 Podpora a kontrola ze strany EU
- 3.6 Příprava na negociace
- 3.7 Informační podpora přípravy na členství
- 3.8 Příprava účasti ČR na práci a řízení EU
- 3.9 Řízení a koordinace příprav na členství

4. Decentralizace státní správy a územně-správní reforma

- 4.1 Cíle, principy, priority
- 4.2 Změny v postavení a organizaci státní správy a územní samosprávy
- 4.3 Vytvoření funkční správy na úrovni obcí
- 4.4 Kraje a krajská veřejná správa
- 4.5 Vztah státní správy a územní samosprávy
- 4.6 Zájmová samospráva

5. Reforma klíčových procesů ve veřejné správě

- 5.1 Strategické řízení
- 5.2 Normotvorné a legislativní procesy
- 5.3 Regulační procesy
- 5.4 Řízení veřejného sektoru a správa veřejného majetku
- 5.5 Rozhodovací a komunikační procesy ve vztazích s občany

6. Reforma financování veřejné správy

- 6.1 Hlavní souvislosti a principy
- 6.2 Vliv decentralizace a územně-správní reformy na veřejné finance
- 6.3 Změny principů a metodiky veřejných rozpočtů
- 6.4 Finanční kontrola
- 6.5 Sbližování způsobu financování veřejné správy s požadavky EU

7. Zdokonalování organizace a řízení ve veřejné správě

- 7.1 Zdokonalování organizace a fungování ústředních orgánů státní správy
- 7.2 Zlepšování koordinace
- 7.3 Využívání informačních a komunikačních systémů
- 7.4 Operativní řízení a styl práce
- 7.5 Vnitřní kontrola a hodnocení dosahovaných výsledků
- 7.6 Zhospodárňování správních procesů
- 7.7 Zabezpečení rozvoje organizace a řízení ve veřejné správě

8. Sektorové reformy

- 8.1 Postavení a obsah sektorových reforem
- 8.2 Zásady a formy provádění
- 8.3 Mezisektorová koordinace sektorových reforem

9. Reforma řízení a rozvoje lidských zdrojů

- 9.1 Zákon o státní službě
- 9.2 Regulace počtu státních zaměstnanců a jejich odměňování
- 9.3 Právní, platové a sociální poměry zaměstnanců územních samospráv
- 9.4 Personální řízení
- 9.5 Profesionální etika a potírání korupce
- 9.6 Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě

10. Posílení demokratické kontroly veřejné správy

- 10.1 Právo na informace a povinnost veřejné správy informovat o své činnosti
- 10.2 Kontrola veřejné správy Parlamentem a zastupitelstvy územních samospráv
- 10.3 Správní soudnictví
- 10.4 Stížnosti
- 10.5 Ombudsman
- 10.6 Nejvyšší kontrolní úřad

11. Organizace a řízení procesu reformy

- 11.1 Řízení reformy na vládní úrovni
- 11.2 Řízení sektorových reforem
- 11.3 Řízení územně-správní reformy
- 11.4 Řízení reforem klíčových procesů
- 11.5 Řízení reformy státní služby a rozvoje lidských zdrojů
- 11.6 Vytvoření odborné základny pro zdokonalování veřejné správy
- 11.7 Využívání externích poradenských služeb
- 11.8 Informování o reformě a marketing reformy
- 11.9 Náklady a financování reformy
- 11.10 Monitoring a hodnocení postupu reformy

12. Rámcový časový plán reformy

- 12.1 Bezprostřední úkoly
- 12.2 Krátkodobé úkoly
- 12.3 Střednědobé úkoly

13. Závěr

- 13.1 Závěrečný komentář NVF
- 13.2 Jak dále pracovat s návrhem strategie reformy

Příloha 1 Seznamy spolupracovníků

1. Úvod

Reforma české veřejné správy se stala historickou nutností. Členství v Evropské unii, na něž se Česká republika aktivně připravuje, je podmíněno celkovým zvýšením úrovně veřejné správy a realizací značného počtu změn takřka ve všech oblastech veřejné správy. Nové požadavky na veřejnou správu vyplývají z probíhajících procesů ekonomické a společenské transformace. Kvalita a spolehlivost veřejné správy se stále více stávají faktory, které ovlivňují rozhodování zahraničních i domácích investorů. Na mezinárodním poli se úroveň veřejné správy projevuje jako jeden z důležitých faktorů konkurenční schopnosti země. Veřejná správa je přitom častým předmětem kritik a stížností ze strany občanů i podnikatelských kruhů. Stále více se ukazuje, že její úroveň novým požadavkům a kritériím neodpovídá.

Po obnovení demokracie v roce 1989 byla ovšem ve veřejné správě provedena řada progresivních změn. Postupovalo se však případ od případu a bez celkové koncepce a strategie, často se improvizovalo, a řešení ožehavých problémů se opakovaně odkládalo. Práce na strategii reformy byly zahájeny až koncem roku 1997 s podporou projektu Phare "Zdokonalování veřejné správy v České republice - první fáze", který si položil za cíl oživit stagnující reformu veřejné správy a navrhnout strategii reformního procesu pro nejbližších 5-8 let. Významným stimulem se přitom stal *Posudek EU k žádosti České republiky o přijetí do Evropské unie*, v němž byla kvalita české veřejné správy podrobena kritice. V *Partnerství pro vstup*, schváleném Komisí EU v březnu 1998 po konzultacích s ČR, jsou uvedeny konkrétní požadavky na změny, které je v české veřejné správě třeba provést během příprav na členství, tj. před přijetím do EU.

Národní vzdělávací fond, který převzal odpovědnost za organizaci a realizaci projektu Phare, vypracoval a předložil dva hlavní dokumenty: (1) *Analýzu veřejné správy České republiky* (včetně příloh a více než dvaceti odborných studií zpracovaných pro potřeby analýzy), a (2) *Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky* (tento dokument). Spolu se základním týmem NVF se na projektu podílel velký počet předních českých odborníků praxe i teorie veřejné správy i odborníci z evropských institucí, jako je SIGMA (společný program OECD a EU pro rozvoj veřejné správy ve střední a východní Evropě) a EIPA (Evropský institut veřejné správy). K dispozici byly též materiály o reformách veřejné správy v některých členských zemích EU a v zemích, které se o členství v EU ucházejí.

Během krátkého období realizace projektu se dvakrát změnila vláda a s tím i bezprostřední politické priority. Projekt si proto musel "najít a vybojovat své místo" bez ohledu na nedostatečnou stabilitu politického prostředí. Nesporně k tomu pomohla skutečnost, že potřeba hluboké reformy veřejné správy se konečně začala chápat jako celonárodní priorita, nikoliv jako záležitost té či oné politické koncepce. Prvním výraznějším krokem k tomu bylo *Usnesení vlády České republiky č. 202 k návrhu dalšího postupu vlády v reformě veřejné správy ze dne 23. března 1998*. *Programové prohlášení vlády České republiky* ze srpna 1998 uvádí již reformu veřejné správy mezi opatřeními, které vláda považuje za zásadní, a stanoví řadu směrů i konkrétních opatření k její realizaci. Návrh strategie proto z posledního prohlášení vlády vychází a dává náměty na jeho realizaci v oblasti reformy veřejné správy. V posledních týdnech se také podařilo rozvinout spolupráci s ministerstvem

vnitru a dalšími orgány vlády a veřejné správy, četné otázky řešené v návrhu strategie bylo možno s nimi konzultovat a některá vládou připravovaná opatření jsou proto již v návrhu strategie rovněž uvedena a v některých případech dále rozpracována.

Přes tuto zřetelně zlepšenou spolupráci a komunikaci zůstává však návrh strategie produktem nezávislého odborného týmu (seznam spolupracovníků a konzultovaných odborníků je v příloze 1). V proměnlivé a málo stabilní politické situaci se nepodařilo zavčas ustavit Řídící výbor projektu složený zejména z vedoucích představitelů nejdůležitějších orgánů veřejné správy, který by návrh strategie důkladně posoudil a jeho dopracování usměrnil. Na směry a fáze reformování a zdokonalování veřejné správy existují rozdílné názory jak v odborných kruzích, tak mezi politiky a ve veřejné správě samé. O některých otázkách je třeba dále diskutovat a hledat řešení, které bude mít největší podporu a naději být nejen přijato, nýbrž skutečně uvedeno do života. To se projevilo i v návrhu strategie, který mohl být v některých kapitolách propracován do větší hloubky a přesnosti, zatímco v jiných otázkách spíše jen naznačuje směr hledání vhodných řešení a zdůrazňuje potřebu další diskuze.

Návrh strategie usiluje o vyvážený komplexní a multidisciplinární pohled na reformu, v němž je třeba uplatnit a vhodně kombinovat kritéria a využívat odborníky správních věd, práva, ekonomie, financí, politologie, sociologie, personalistiky, rozvoje lidských zdrojů, managementu, informačních technologií a dalších oborů. Návrh varuje před zjednodušeným a jednostranným pohledem, který se u některých pracovníků veřejné správy dosud vyskytuje, podle něhož se všechno dá řešit změnami předpisů. Velký důraz klade též na zvyšování kvalifikace, vzdělávání, správní kulturu a etiku, motivaci, komunikaci s veřejností, styl práce, operativní řízení a kontrolu. Autoři návrhu jsou si ovšem vědomi toho, že se vysoké efektivnosti a kultury veřejné správy nedá dosáhnout naráz a že reforma bude dlouhodobý proces. Proto doporučují postup ve fázích, stanovení a sledování omezeného počtu priorit v každém období, a soustavné monitorování a vyhodnocování postupu reformy za účelem přizpůsobování reformní strategie i taktiky vyvíjejícím se podmínkám.

2. Základní cíle a zásady reformy

Reforma veřejné správy je dlouhodobý proces, jehož cílem je významným způsobem změnit stávající orientaci, strukturu, činnosti a efektivnost veřejné správy ČR jako celku. Aby byla úspěšná, reforma se musí opírat o vymezení základních reformních cílů, ucelenou koncepci a jasné principy samotného reformního postupu.

2.1 Jaký chceme stát a jakou veřejnou správu

Diskuze o žádoucí vizi pro českou společnost a stát nevedly zatím k většinovému konsenzu. Rozhodující shoda politických sil panuje v nezvratitelnosti příklonu k parlamentní demokracii a k právnímu státu, v hájení základních lidských práv a svobod, v podpoře ekonomické reformy za účelem zvýšení celkové efektivnosti českého hospodářství, a v potřebě integrace ČR do EU. Dosud se však nedosáhlo plné shody v pojmání regulační role státu ve změněných poměrech. Analýzy ovšem jasně ukazují na nesprávnou formulaci časté otázky, tj. zda usilovat o stát velký či malý, silný či slabý. Potřebujeme stát dobře fungující, přiměřeně a pružně reagující na měnící se nároky doby, efektivní. Potřebujeme, aby se kvalita české veřejné správy stala výrazným podpůrným faktorem konkurenční schopnosti České republiky na mezinárodním poli a aby vzbuzovala důvěru domácích i zahraničních investorů. Potřebujeme veřejnou správu vysoce angažovanou pro společenský a hospodářský rozkvět země a pro ochranu práv a bezpečnosti občanů.

2.2 Cíle reformy

Je zřejmé, že v průběhu nejbližších let se budou měnit jak nároky na činnosti veřejné správy, tak i vnější i vnitřní podmínky jejího fungování. Už dnes však můžeme vyjít z výsledků dosavadních analýz i mezinárodních srovnání a identifikovat poměrně přesně jak hlavní nedostatky a neurgické body veřejné správy, tak i povahu žádoucích změn k lepšímu. Hlavní pozitivní vývojové tendence, které lze formulovat jako **cíle reformy**, jsou tyto:

(1) Orientace na občana a další demokratizace veřejné správy

Cílem reformy je, aby se česká veřejná správa chovala především jako služba občanům a aby se dále demokratizovala. Je nutno dosáhnout orientace na potřeby občana a veřejnosti, přiblížit správu občanům, lépe občany informovat, komunikovat a spolupracovat s veřejností, naslouchat veřejnosti a zvýšit kontrolu veřejné správy ze strany veřejnosti. Úkolem je kultivovat právní prostředí ve veřejné správě, podporovat růst právního vědomí v ČR a posilovat ochranu lidských a občanských práv. Je třeba správu dále decentralizovat, vytvořit regionální stupeň územní samosprávy a posílit úlohu a finanční zdroje samosprávy ve výkonu veřejné správy.

(2) Dosažení evropských standardů veřejné správy

Cílem reformy je, aby veřejná správa ČR dosáhla ve všech směrech soudobých evropských standardů. Musí být schopna převzít a uplatňovat *acquis communautaire*, tj. souhrn práva Evropské unie závazný pro všechny členy EU a nadřazený právu národnímu. Musí zabezpečit účast ČR na realizaci strukturálních,

sociálních a jiných politik EU. Musí využívat metody správy a informační a komunikační technologie odpovídající informační společnosti. Musí být náležitě jazykově připravena na spolupráci s orgány EU a s veřejnou správou členských zemí EU. Musí plně uplatnit následující hodnoty správy, charakterizující "Evropský administrativní prostor": spolehlivost, transparentnost, předvídatelnost, skládání účtů, přizpůsobivost a efektivnost. Tyto hodnoty musí být zakotveny ve správních institucích a procesech na všech úrovních a jejich uplatňování musí být kontrolováno systémem nezávislých kontrol, soudy a Parlamentem.

(3) Profesionalizace veřejné správy

Cílem reformy je vysoká profesionální úroveň veřejné správy. Ta se musí projevit v kvalitě práce, dosahovaných výsledků a poskytovaných služeb, ve zvýšení správní kultury, v etickém jednání a v politické neutralitě. Podmínkou je vytvoření profesionální státní služby a zavedení účinného systému celoživotního vzdělávání všech pracovníků veřejné správy.

(4) Efektivnost veřejné správy

Cílem reformy je efektivní veřejná správa. Je třeba usilovat o to, aby činnost veřejné správy směřovala k jasně definovaným cílům a výsledkům, aby náklady na správu byly přiměřené výsledkům, a aby se zvyšování produktivity a hledání reálných úspor stalo běžnou a plně oceňovanou součástí činnosti všech orgánů a pracovníků veřejné správy.

2.3 Způsob realizace reformy

Veřejnou správu nelze zreformovat za několik málo let. Jde o dlouhodobou záležitost realizovatelnou pravděpodobně jen několika po sobě jdoucími vládami v obtížném, vysoce konkurenčním a rychle se měnícím vnějším prostředí. Není proto možné (a nebylo by ani rozumné) pokoušet se na samém začátku o detailní rozpracování obsahu a postupu celé reformy. Zatímco některé reformní kroky jsou poměrně jasné od samého počátku, v jiných případech budou ještě nutné hlubší analýzy a diskuze o žádoucím řešení. Kromě výše uvedeného přehledu hlavních cílů reformy veřejné správy je nezbytné dosáhnout shody o principech, jimiž se celý postup reformy bude řídit:

- široká informovanost a získání zájmu občanů, odborníků, politických představitelů a úředníků o realizaci reformy, a demokratická výměna názorů o jejím žádoucím a možném postupu;
- opření reformy o solidní odborné analýzy skutečného stavu a kvality veřejné správy a o pravidelné vyhodnocování důsledků již realizovaných reformních kroků;
- využívání zkušeností z reforem veřejné správy v jiných zemích, zvláště pak v členských státech EU a v zemích připravujících se na členství v EU, s respektováním našich vlastních tradic a zkušeností;

- komplexní přístup k reformě: izolované dílčí změny nebudou realizovány, nebudou-li promyšleny a propracovány jako organická součást celé reformy vycházející z jednotné strategie;
- pojmání reformy jako otevřeného procesu: jednotlivé součásti reformy budou průběžně aktualizovány a přizpůsobovány v závislosti na změnách ve vnějším prostředí veřejné správy a v ostatních oblastech reformy, a na základě zkušeností nabytých v průběhu realizace;
- určení strategických priorit: pro každou etapu reformy bude nutno stanovit omezený počet prioritních změn, na něž bude třeba soustředit pozornost i prostředky; půjde o změny, které rozhodujícím způsobem určují celkový postup reformy a podmiňují nebo ovlivňují všechny ostatní změny;
- kontinuita výkonu veřejné správy, kterou je třeba zajistit i během reorganizací, decentralizace a jiných procesů změn;
- řízení a koordinace celé reformy z jediného centra na nejvyšší úrovni.

2.4 Současné priority

Pro nejbližší období se jako hlavní jeví tyto priority:

- dokončení a přijetí strategie reformy;
- zabezpečení politické a veřejné podpory reformy;
- zajištění řízení reformy;
- změny související s přípravami na členství v Evropské unii;
- decentralizace státní správy a územně-správní reforma;
- zahájení reform klíčových procesů ve veřejné správě;
- zákon o státní službě a zahájení reformy řízení a vzdělávání lidských zdrojů.

Dokončení a přijetí strategie reformy

Prvním krokem musí být urychlené dopracování celkové strategie reformy veřejné správy, navržené v tomto dokumentu, a podrobnějších plánů realizace reformy pro nejbližší období 2-3 let. Vláda by měla strategii přijmout a vyhlásit způsobem, který odpovídá významu reformy pro budoucí vývoj ČR.

Zabezpečení politické a veřejné podpory reformy

V nejbližší fázi reformy bude třeba získat potřebnou podporu ze strany politické reprezentace, občanské veřejnosti i samotných úředníků veřejné správy. Součástí reformních aktivit by měla být informační, vysvětlovací a přesvědčovací kampaň v hromadných sdělovacích prostředcích, prostřednictvím informačních materiálů, odborných akcí, školení atd. Pro tuto kampaň bude klíčové vyjádřit přístupnou a přesvědčivou formou smysl a hlavní cíle reformy.

Řízení reformy

Urychleně je třeba vybudovat funkční a efektivní řídicí strukturu, její hlavní náplní bude koncepce a realizace reformy (viz kap. 11). Zároveň je třeba vytvořit vhodné a nebyrokratické formy a postupy pro informování o reformě, diskusi a využívání námětů ve spolupráci s veřejností a odbornými kruhy i uvnitř veřejné správy.

Změny související s přípravami na členství v Evropské unii

Změny související s přípravami ČR na členství v Evropské unii (viz kap. 3 a další kapitoly) byly již zahájeny. Dodržení (a v některých případech urychlení) tempa těchto změn je podmínkou přijetí v termínu předpokládaném ze strany ČR (rok 2003).

Decentralizace státní správy a územně-správní reforma

V podmínkách České republiky patří decentralizace výkonu státní správy, rozvoj samosprávy a vymezení vztahů mezi státní správou a samosprávou k dlouho odkládaným - proto o to naléhavějším - strategickým prioritám. První krok byl již učiněn přijetím zákona o vyšších územně-samosprávných celcích. Dořešit je třeba míru a formy decentralizace, dělby kompetencí, způsoby výkonu státní správy a samosprávy a jejich vzájemné vztahy, příslušné změny ve finanční soustavě a další. Územně-správní reforma je přitom spjata se všemi ostatními oblastmi reformních opatření a musí se výrazně projevit ve změnách kompetencí a metod práce ústředních orgánů (viz kap. 4 a další).

Zahájení reformou klíčových procesů ve veřejné správě

Návrh strategie reformy počítá s postupným reformováním řady klíčových průřezových procesů, jejichž prostřednictvím veřejná správa vykonává své funkce a na nichž se zpravidla podílí větší počet jejích orgánů. Prioritou je zahájení reformy strategického a koncepčního řízení, řízení veřejného sektoru a správy veřejného majetku, správního řízení, komunikování s občany a financování veřejné správy (zejména ve vztahu k územně-správní reformě). Reformy ostatních procesů je třeba postupně připravit k zahájení v průběhu reformy veřejné správy (viz kap. 5 a 6).

Zákon o státní službě a zahájení reformy řízení a vzdělávání lidských zdrojů

Nový statut státní služby, vyjádřený především přijetím zákona o státní službě, vycházejícího jak z našich, tak z evropských zkušeností, se všeobecně považuje za jednu z hlavních současných priorit vzhledem k významu kompetentní a motivované státní služby pro všechny prováděné reformy veřejné správy (kap. 9). Patří též mezi hlavní požadavky EU. Strategickou prioritou je dopracování a přijetí zákona a zahájení jeho aplikování v praxi státní správy. Prioritou je též krátkodobé školení

pracovníků veřejné správy v otázkách cílů a metod reformy a příprav na členství v EU, založení Institutu státní správy a vybudování systému celoživotního vzdělávání pracovníků veřejné správy.

Pro budoucnost české veřejné správy i pro celkovou strategii reformy je tato zvláště zanedbaná oblast zdaleka nejdůležitější a zaslouží si největší pozornosti, a to přesto, nebo spíše proto, že ji nelze vyřešit jedním nebo několika jednorázovými opatřeními s okamžitými výsledky. K dosažení žádoucí úrovně bude zapotřebí delší doby. Reforma proto musí rozlišovat neodkladná opatření a změny, k nimž se bude třeba dopracovat postupně. Důležitou zásadou bude, aby se prakticky zaměřené zvyšování kvalifikace a osobní výkonnosti stalo nedílnou součástí všech reformních procesů a opatření. Vzdělávání a školení se musí stát jedním z hlavních nástrojů reformy.

2.5 Časová dimenze reformy

Návrh strategie počítá s tím, že některá reformní opatření jsou již v běhu nebo ve stadiu pokročilých příprav, zatímco jiná ještě vyžadují hlubší analýzu a hledání nejvhodnějších řešení. Úkolem strategie je zabezpečit věcný a časový soulad všech stránek a úseků reformy. K tomu se navrhuje vypracovat rámcový časový plán reformy na 8 let (kap. 12). V jednotlivých kapitolách i rámcovém plánu se přitom poukazuje na bezprostřední (okamžité) priority, krátkodobé priority (1999-2001) a střednědobé priority (do roku 2003-2006).

Strategie musí počítat s postupným zpřesňováním časových plánů podle skutečně dosahovaných výsledků a na základě nabytých zkušeností. Bude třeba realisticky posuzovat "absorpční kapacitu" české veřejné správy, tj. volit takové tempo změn, které je tato správa schopna skutečně zvládnout. Toto tempo se v průběhu reformy může měnit.

3. Evropská dimenze reformy - příprava na členství v EU

Nutnost vybudovat kapacity potřebné pro členství v EU vyplynula z hodnocení současného stavu české veřejné správy a ze zjištění rozdílů mezi tímto stavem a stavem požadovaným u všech členů EU, stávajících i nových. Požadavek byl ze strany EU globálně definován jako schopnost veřejné správy ČR převzít a aplikovat *acquis*, tedy nikoliv jako požadavek mít určitou konkrétní formu veřejné správy. Rozhodující bude výsledek, k jehož dosažení se připouští použití různých forem. Specifické požadavky pro reformu veřejné správy ČR jsou formulovány zejména v *Posudku EU (červenec 1997)*, v *Partnerství pro vstup* a v *Národním programu přípravy České republiky na členství v EU (březen 1998)*. Vzhledem k zájmu ČR o dosažení členství v EU v časovém horizontu pěti let (v roce 2003) je budování kapacit pro členství strategickou prioritou současné etapy reformy veřejné správy. *Partnerství pro vstup* rozlišuje přitom priority krátkodobé (realizace v nejkratší době) a střednědobé (realizace během několika let v období předcházejícím vstupu). Strategicky významná je souvislost mezi intenzitou a kvalitou příprav na členství a délkou přípravného období. Nedostatečná intenzita a kvalita příprav by měla za důsledek odložení nebo prodloužení negociací a posunutí termínu vstupu do EU.

Tato kapitola podává ucelený přehled souhrnu reformních opatření spjatých s přípravou na vstup do EU. V dalších kapitolách strategie jsou tyto změny podle potřeby rozpracovány do větší konkrétnosti a podrobnosti. Nutné změny je účelné rozdělit na dvě oblasti: splnění podmínek členství a přípravu na členství (body 3.1 až 3.7) a přípravu na efektivní využívání členství v zájmu ČR (bod 3.8).

3.1 Celkové požadavky na úroveň české veřejné správy

Proces budování kapacit nespočívá pouze ve změnách vybraných právních předpisů a zřízení požadovaných kontrolních a jiných institucí a mechanismů. Nejdůležitější je celkový požadavek EU, aby výkon veřejné správy a dosahované výsledky zabezpečovaly praktické plnění *acquis* v celém jeho rozsahu. Z hlediska přípravy na členství v EU je proto strategicky významné, aby se v ČR dosáhlo **celkového zvýšení úrovně veřejné správy** - tj. všech institucí, procesů a výsledků s cílem splnit kodaňská kritéria. EU poukazuje na nutnost vybudování státní služby odpovídající evropským standardům (viz kap. 9), a stanovení odpovědnosti za zabezpečení modernizace a rozvoje veřejné správy jako celku (kap.11). Vzdělávání (kap. 9) se považuje za nezbytnou podporu a součást příprav na členství na všech úsecích veřejné správy. **U všech opatření** navrhovaných v rámci reformy veřejné správy (i když jejich souvislost s přípravami na vstup do EU nemusí být na první pohled zřejmá) bude třeba posoudit, zda neodporují *acquis*.

3.2 Harmonizace práva

Základem příprav na členství EU je již probíhající program harmonizace českého právního řádu s právem komunitárním. Cílem je přizpůsobení českého práva právu komunitárnímu, které má v rámci EU prioritu nad národním právem jednotlivých členských zemí. Harmonizaci práva a reformu veřejné správy je nutno pojímat a

koordinovat jako vzájemně související a ovlivňující se procesy. Z harmonizace práva vyplývají zcela konkrétní požadavky na změny institucí a procesů ve veřejné správě i na spolupráci jednotlivých orgánů správy na vlastním provádění harmonizace.

Kromě toho je nutno harmonizaci práva založit jako permanentní proces, i když v současné době má spíše povahu rozsáhlého dočasného programu (uvádí se počet 5.000 právních norem EU o rozsahu až 100.000 stran). *Acquis communautaire* se neustále rozvíjí a se změnami je třeba počítat ještě před přijetím ČR do Evropské unie. Harmonizace bude však pokračovat i po přijetí.

3.3 Posílení kapacity veřejné správy na vybraných úsecích

Vedle požadavku na celkové zvýšení úrovně české veřejné správy byla ze strany EU definována řada sektorových (odvětvových) priorit, týkajících se výstavby a zkvalitnění vybraných institucionálních kapacit a jejich činností. Tyto požadavky se týkají jednotlivých sektorů, proto by měly být převzaty do programů sektorových reforem, které musí zajistit jejich plnou realizaci (kap. 8).

Partnerství pro vstup stanoví tyto krátkodobé prioritní oblasti posílení kapacity: bankovní dohled, dohled nad finančními trhy, pojišťovnictví, vnitřní finanční kontroly, ochranu životního prostředí, zemědělství, fytosanitární a veterinární správu a zajištění hranic.

Bezprostřední prioritou je též zahájení výstavby struktur a kompetencí pro regionální a strukturální politiku EU. Usnesením vlády ČR č. 159/97 bylo rozhodnuto o odpovědnosti za celkovou koordinaci (MMR) a o správě jednotlivých strukturálních fondů (ERDF - MMR, ESF - MPSV, EAGGF - MZe, CF - MŽP a MDS). Usnesením č. 417/97 o "Zabezpečení institucionálního rámce účasti ČR na programech SF EU" vláda schválila postup pro budování řídicích a administrativních struktur na centrální a regionální úrovni. Jde zejména o zřízení útvarů správy fondů a útvarů pro přípravu programů na příslušných ministerstvech a předstupních monitorovacích výborů pro národní, sektorové a regionální programy včetně jejich sekretariátů. Tento proces znamená vytváření nových specializovaných agend (příprava programů; vytvoření implementačního systému včetně stanovení pravidel a postupů pro výběr projektů, finančních toků a mechanismu spolufinancování; finanční kontrola apod. - dle metodiky a požadavků EU), a tedy i potřebu posílení personální kapacity resortů a masivního vzdělávání pracovníků, které se zaměří na (1) informace o cílech, principech, institucionálním rámci, financování a administrativních postupech strukturálních fondů, a (2) výměnu zkušeností a rozvíjení dovedností potřebných k řízení a správě těchto fondů.

Střednědobými prioritami jsou dle *Partnerství pro vstup* tyto oblasti institucionálních a administrativních kapacit: pokračování modernizace veřejné správy, zlepšené fungování soudní soustavy, školení soudců v komunitárním právu a jeho uplatňování, celní správa, zřízení nezávislých orgánů pro dozor nad ochranou dat a ochranou spotřebitelů, posílení institucí spravedlnosti a vnitra (zajištění dostatečného počtu kvalifikovaných pracovníků pro policii, ochranu hranic, ministerstva a soudy), posílení jaderné kontroly, dokončení harmonizace finanční kontroly, reforma celní a

daňové správy s cílem připravit je na plné uplatnění *acquis*, a posílení orgánů potravinářské kontroly.

3.4 Implementace

Nově zřízené a zreformované regulační, kontrolní, ochranné a jiné kapacity a procesy musí být v rámci příprav na členství uvedeny do běžného provozního stavu tak, aby se dosáhlo parametrů účinnosti, spolehlivosti, věrohodnosti a transparentnosti, odpovídajících požadavkům *acquis*. Dosažení všech parametrů je třeba prokázat a je předmětem tzv. "screeningů" ("rentgenování") a dalšího hodnocení příprav ze strany EU. Při provádění reformy nelze proto spoléhat pouze na změny právních norem a zřizování nebo reorganizaci institucí, a nedoceňovat výběr pracovníků, vzdělávání a školení, zajištění potřebných finančních, materiálních a technických prostředků, operativní řízení, kontrolu a vyhodnocování dosažených výsledků. Tyto úkoly musí být zabezpečeny především v programech příslušných sektorových reforem a jejich plnění musí být kontrolováno.

Strategie reformy musí předem počítat s tím, že zatímco harmonizace práva se provádí s nasazením poměrně malých počtů specializovaných právních odborníků, posilování příslušných administrativních kapacit a implementace *acquis* v plném rozsahu budou vyžadovat mnohem větší počty pracovníků, rozsáhlé školení a řízení a kontrolu implementace v příslušných sektorech.

3.5 Podpora a kontrola ze strany EU

Nutné změny ve veřejné správě spjaté s přípravou na členství jsou ze strany EU podporovány několika způsoby:

"Twinningy" (twinning - párování). "Twinningová" operace (financovaná programem Phare) spočívá ve vytvoření páru organizací - jedné české a jedné z některé členské země EU - ,které spolupracují na potřebných institucionálních a systémových změnách na určitém úseku. K tomu je dohodnut projekt směřující k dosažení přesně definovaných výsledků při aplikování *acquis*. Cílem je přímá spolupráce a přenos know-how a standardů kvality ze strany organizace (např. ministerstva) ze země EU. Twinningové operace byly v ČR připraveny k zahájení v roce 1998 v sektorech financí, zemědělství, životního prostředí a vnitra.

Projekty Phare. Počínaje rokem 1998 se příprava na členství v EU a na implementaci *acquis* stala stěžejním úkolem programu Phare v ČR. Jednotlivé projekty jsou k dispozici příslušným složkám veřejné správy a poskytují finanční prostředky a odbornou technickou pomoc a vzdělávání ve vybraných oblastech veřejné správy (nové a technicky náročné instituce a programy, zanedbané úseky, úseky vyžadující zahraniční know-how a spolupráci apod.). Tato praxe bude v nejbližších letech pokračovat.

Poradenství. Poradenství ze strany EU a přidružených evropských organizací a programů v oblasti veřejné správy (program SIGMA, Evropský institut veřejné správy EIPA, jednotliví experti EU aj.) bude využíváno soustavně, avšak výběrově na

základě požadavků jednotlivých složek veřejné správy i námětů a doporučení ze strany EU.

“Screeningy”. V červenci 1998 zahájila EU posuzování příprav ČR na členství prostřednictvím tzv. “screeningů” v jednotlivých sektorech. První fáze se zaměřila na pokrok harmonizace legislativy ČR s požadavky práva EU ve 12ti kapitolách (z celkového počtu 31). Další proponované screeningy budou postupně přecházet od jednodušších ke složitějším kapitolám a budou též detailně posuzovat pokrok dosažený v budování potřebných institucí a v implementaci na úrovni odpovídající požadavkům *acquis*. Výsledky všech screeningů budou vyhodnocovány a využívány též pro potřeby zpřesnění strategie reformy veřejné správy a případná opravná opatření. Výsledky prvních screeningů a dalších jednání již poukázaly na nedostatek odborně a jazykově vysoce kvalifikovaných úředníků pracujících na přípravách na členství v jednotlivých sektorech, na nedostatečné obsazení příslušných oddělení a na zaostávání příprav v některých sektorech.

Všechny formy odborné podpory a kontroly příprav na členství v EU je nutno vzájemně koordinovat. Prostředky Phare a z dalších zdrojů technické pomoci je třeba lépe využívat pro zdůvodněné priority. Současnou kvalitu a účinnost koordinace je nutno zvýšit.

3.6 Příprava na negociace

Představitelé EU poukazují na závažnost dlouhodobé a dokonalé přípravy na negociace předcházející vstupu do EU. Zdůrazňují potřebu negociačních týmů dokonale znalých sektorových problematik a strategií i celkové situace a strategie ČR, promyšlený, zdůvodněný a koordinovaný přístup, jazykové vybavení a negociační kvality. K dispozici jsou rovněž zkušenosti zemí, které negociace absolvovaly v posledních letech. Celková příprava na negociace musí ovšem vycházet ze zkušeností harmonizace práva, závěrů technické části vyjednávání a dalších přípravných aktivit a konzultací. Je žádoucí, aby byla pojata a realizována jako ucelený vládou kontrolovaný program.

3.7 Informační podpora přípravy na členství

Již se projevilo, že nedostatek včasných a přesných informací (“information gap”) a nedostatečné vysvětlování kladů, problémů, rizik a konkrétních úkolů spjatých s přípravou na členství, může působit negativně na kvalitu a tempo přípravy i na zájem občanů, podnikatelských kruhů a mnohých pracovníků veřejné správy o záležitosti EU a aktivity spojené s přípravou na členství. K tomu přispívá sektorový přístup, který v první fázi příprav na členství výrazně převažuje. Pohled mnoha pracovníků, včetně těch, kteří se na přípravách přímo podílejí, je často úzký a málo perspektivní.

Jako urgentní se jeví potřeba cílených informací reagujících na otázky, které si kladou rozdílné zájmové skupiny, a informací umožňujících vidět vlastní roli a činnost v širších souvislostech. Rozdílně je třeba vybírat a podávat informace pro veřejnou správu jako celek a pro její různé oblasti, pro podnikatelskou sféru a pro širší veřejnost. K tomu bude nutno plně využívat masových sdělovacích prostředků,

speciálních publikací a Internetu. Informační podpora musí být cílevědomě řízena, odpovědnost za toto řízení je nedílnou součástí celkového řízení a koordinace příprav na členství. Dobrým začátkem se stala "Komunikační strategie ČR před vstupem do Evropské unie" připravená a zahájená MZV v roce 1997. Strategie se zatím zaměřila na úkoly krátkodobé, předpokládá se však její další rozvíjení, přizpůsobování a realizace až do přijetí (a zřejmě i po přijetí) do EU.

3.8 Příprava účasti ČR na práci a řízení EU

Střednědobým úkolem reformy veřejné správy je příprava na optimální využívání členství v EU a účast České republiky na řízení EU. Tento úkol se liší od příprav na členství a implementaci *acquis* a plnění jiných podmínek stanovených EU. Jeho náplň a rozsah bude nutno vyjasnit a zhruba do konce roku 2000 formulovat s větší přesností, aby po přijetí do EU nenastalo období tápání a nedostatečného využívání výhod členství.

Jako člen EU bude ČR vázána povinnostmi uplatňovat *acquis* v plném rozsahu, až na dočasné výjimky dohodnuté v průběhu negociací a schválené EU. EU bude nadále monitorovat vývoj v ČR na všech úsecích, jichž se *acquis* týká. ČR začne však též aktivně přispívat k dalšímu rozvíjení a zdokonalování *acquis*. Bude se podílet na práci široké sítě politických a odborných orgánů EU. Členství v EU hluboce ovlivní českou veřejnou správu jako celek a v různé míře se projeví v obsahu i metodách práce značného počtu jejích pracovníků. Bude nutno připravit se na následující:

- definování národních zájmů a strategických priorit ČR jako člena EU;
- vybudování kapacit v ministerstvech a dalších orgánech veřejné správy pro pravidelný běžný styk a jednání s orgány EU a spolupráci s veřejnou správou ostatních členských zemí (s využitím zkušeností získaných během příprav na členství);
- dobudování systému a rozvoj kompetencí pro optimální využívání strukturálních fondů EU, včetně národní politiky, sektorových politik, regionálních politik, koordinačních mechanismů, přípravy a realizace projektů a finančních kontrol;
- vytvoření aktivního, cíleného a koordinovaného přístupu k účasti na aktivitách EU a přípravě na účast ČR v řídicích a rozhodovacích orgánech a odborných výborech EU;
- vybudování vysoce kompetentní a dostatečně vybavené bruselské reprezentace ČR;
- dobudování a stálý provoz informačních systémů o EU (instituce, fungování, *acquis*, změny, novinky, příležitosti pro podnikatele, informace pro samostatnou veřejnou správu aj.);
- příprava kvalifikovaných uchazečů z ČR pro aparát EU;
- zahrnutí problematiky EU do systému a programů vzdělávání všech pracovníků veřejné správy (viz kap. 9);
- dlouhodobá jazyková příprava ve všech orgánech a na všech úrovních veřejné správy (viz kap. 9).

3.9 Řízení a koordinace příprav na členství

Pro řízení a koordinaci příprav na vstup do EU zřídila vláda Výbor vlády pro evropskou integraci a Pracovní výbor pro integraci do EU, v jehož rámci působí přes 30 odborných pracovních skupin. Dosavadní zkušenosti ukazují, že s postupem příprav na členství se budou výrazně zvyšovat nároky na řízení a koordinaci celého procesu, na počty, kvalifikaci a informovanost zúčastněných pracovníků a na rozsah a kvalitu spolupráce příslušných ministerstev a úřadů.

4. Decentralizace státní správy a územně-správní reforma

4.1 Cíle, principy, priority

Jedním ze zásadních nedořešených úkolů společenské transformace v ČR zůstává přeměna dosud ještě příliš etatizované a centralizované veřejné správy na systém moderní evropské veřejné správy. Stojíme nyní na počátku druhé etapy procesu decentralizace, v němž ústřední místo zaujímá vytvoření krajů a druhé úrovně územní samosprávy, zakotvené v Ústavě ČR. Jde o největší změnu v územně-správním členění státu a v organizaci celého systému veřejné správy, jeho jednotlivých součástí a jejich vzájemných vztahů v procesu reformy veřejné správy od zrušení národních výborů a obnovení samosprávných obcí po r. 1989.

Z existujících analýz, návrhů a stanovisek politiků, odborníků a představitelů veřejnosti vyplývá, že zatím chybí ucelená koncepce obnovené a nově zaváděné samosprávy a celkové organizace veřejné správy. Odůvodněné návrhy je teprve třeba připravit a podrobit odborné a veřejné diskuzi k této povýtce veřejné záležitosti. Korektně vedená příprava nezbytných rozhodnutí s rozsáhlými a dlouhodobými účinky vyžaduje, aby návrhy poskytovaly jasně a otevřeně formulovaná východiska a co nejúplnější informace. Bez těchto předpokladů nelze odpovědně vybrat ani dvou- nebo třístupňový model územní správy, ani institucionálně oddělený nebo spojený výkon samosprávy a státní správy na jednotlivých úrovních, ani rozhodnout o struktuře, kompetencích a vzájemných vztazích subjektů veřejné správy.

Základním problémem a strategickým úkolem není oddělení státní správy a územní samosprávy, nýbrž přesun působnosti ze sféry státní správy na územní samosprávu.

Evidentně bude nezbytné odlišit **aktuální fázi** reformy, jejíž legislativní příprava již probíhá, od **cílového stavu**, dosažitelného v delším horizontu, pro který je třeba postupně vytvořit předpoklady. Mezi nimi zaujímají čelné místo problémy spojené s dezintegrací obcí a nedostatečná personální základna pro kvalifikovaný a výkonný systém veřejné správy. Reforma financování územní správy, informačního systému a využití informačních technologií a modernizace správního řízení a správního soudnictví jsou další faktory, které budou spolurozhodovat o míře a tempu decentralizace a dalších reformních požadavků a cílů. Podmínkou je přijmout celkovou strategii, která bude konkretizována a korigována během dalšího postupu územně správní reformy, a realizovat stanovené kroky v logickém časovém sledu.

Reforma musí přinést řešení pro uvedené specifické problémy a zároveň směřovat k naplnění celého souboru zásad a požadavků evropského standardu, který vyjadřuje především *Evropská charta místní samosprávy* a *Evropské charta regionální samosprávy*. Stanoviska EU k přihláškám kandidátských zemí neobsahují k systému územní veřejné správy a její organizaci konkrétní doporučení, pouze konstatují, že v některých zemích chybí regionální úroveň veřejné správy a nabádají k vytvoření systému, který by umožňoval uskutečňovat evropskou regionální politiku a efektivní kontrolu využívání fondů k tomu určených.

Prioritní jsou zejména tyto zásady a požadavky:

- **zásada subsidiarity.** Podle ní je třeba rozhodovat na té úrovni, na níž problém vzniká, a na vyšší stupně přenášet kompetence pouze ve zdůvodněných případech neracionálnosti a neefektivnosti řešení na nižší úrovni. Cílem přitom není dosažení maximálního stupně decentralizace, nýbrž naplnění kritérií charakteristických pro subsidiaritu ve veřejné správě, tj. dosažení stupně decentralizace přiměřeného možnostem pro realizaci kompetencí decentralizovaných orgánů. Z hlediska dlouhodobé strategie ovšem nelze slevovat z uplatnění principu subsidiarity, který odpovídá požadavkům jak demokracie, tak efektivnosti správy. Úkolem je vytvářet předpoklady pro širší uplatnění této zásady, a tedy přibližování správy občanům a dosažení její vyšší účinnosti, úspěšnosti a efektivnosti;
- požadavek, aby územní společenství mohla **uspořádat a spravovat podstatnou část veřejných záležitostí** na vlastní zodpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva. Vyžaduje to obrátit postup současné legislativy, která bere za základ státní správu a stanoví, co z ní přechází do územní samosprávy. Podstatné je ovšem přihlížet k tomu, co jsou místní samosprávné orgány schopny spravovat vzhledem k materiálně-finančnímu zabezpečení a personálním předpokladům - i zde platí to, co bylo řečeno v závěru předchozího bodu;
- **posílení regulativní a kontrolní funkce státu**, aby mohl garantovat plnění svých úkolů a mezinárodních závazků, a uspořádání adekvátních vztahů mezi státní správou a samosprávou včetně posílení participace, spolupráce a dozoru nad zákonností činnosti samosprávy;
- **prospěšnost občanům a veřejnosti** musí být **hlavním** vodítkem pro rozhodnutí o decentralizaci a územní organizaci veřejné správy. Smyslem je zajištění kvality, komplexnosti a dostupnosti veřejných služeb (včetně služeb správních) pro obyvatelstvo.

Personální předpoklady decentralizace nelze vytvořit bez zvýšeného ohodnocení veřejné správy jak z morálního, tak z materiálního hlediska. Podobně jako u státní služby bude nutno právně upravit i základy postavení pracovníků veřejné samosprávy s cílem poskytnout jim nezbytné jistoty a záruky a zvýšit jejich odpovědnost.

4.2. Změny v postavení a organizaci státní správy a územní samosprávy

Současná situace v ČR je charakterizována poměrně vysokým stupněm centralizace. I při tomto stupni centralizace se však na druhé straně projevují určité negativní důsledky již provedených decentralizačních kroků. Tento stav nasvědčuje tomu, že decentralizace se vždy neprováděla rozvážně a vyváženě a s ohledem na praktické možnosti fungování správy na nižších stupních. Při nedostatku kvalifikovaných sil, nepřehlednosti právního řádu a slabé odborné poradenské základně pro orgány a funkcionáře obcí tak dochází k pochybením při vydávání obecních vyhlášek a aplikaci práva, s návazným zatěžováním soudů a jiných orgánů. Při přenášení kompetencí na nižší orgány veřejné správy, zvláště na pověřené obecní úřady, je třeba postupovat s plným vědomím těchto problémů.

Významnou příčinou přílišné centralizace je nedostatečný počet stupňů veřejné správy. Tento počet se omezuje v oblasti státní správy na dva územní stupně a v oblasti samosprávy (dokud nezačnou fungovat vyšší územně správní celky) na jeden stupeň. V důsledku tohoto stavu nebylo možno svěřit rozhodování regionálních problémů jiným subjektům než ústředním orgánům státní správy, popřípadě jejich dekoncentrovaným orgánům. Ty se rozrostly nad racionálně odůvodněnou míru a v mnoha případech byly ještě doplňovány detašovanými útvary ústředních úřadů – tak vznikla nepřehledná i územně nesourodá mozaika správních úřadů a jejich „poboček“. Samosprávné rozhodovací mechanismy se pak nedaly uplatnit při řešení jakýchkoliv problémů přesahujících svou dimenzí obecní úroveň.

Při vymezování kompetencí je také třeba vzít v úvahu tendenci veřejné správy v zemích EU rozšiřovat privatizované a smíšené formy poskytování některých veřejných služeb. Celková koncepce řízení veřejného sektoru a veřejných služeb u nás zatím chybí a sektorové (odvětvové) politiky mají být vytvořeny v horizontu 2-4 let. Bude tedy nutno připravovat dokumenty tak, aby nebránily pružnému přizpůsobování změnám (viz též odst. 5.4).

Značný dopad na rozsah a delimitaci kompetencí budou mít i změny v oblasti správního rozhodování (rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob), zejména podstatné rozšíření pravomoci nezávislých institucí soudního typu v oblasti přezkoumávání správních rozhodnutí (viz odst. 5.5).

4.3 Vytvoření funkční správy na úrovni obcí

Optimální uspořádání veřejné správy vyžaduje řešení rozdrobené struktury obcí, výkonu místní samosprávy a výkonu státní správy na prvním stupni. K nařizovanému slučování obcí se dnes již nelze vracet. Tato metoda byla v Evropě od 80. let i tam, kde byla dříve použita, nahrazována jemnějšími způsoby, zahrnujícími finanční motivaci, především však celou řadu forem jedno- nebo víceúčelového sdružování. Dobrovolné slučování obcí bude třeba podpořit mj. právní úpravou a rozvinutím praxe, poskytující částem obcí dost prostoru k vyjádření jejich specifických zájmů a potřeb, a zaručující jejich odpovědné projednávání orgány obce. I k tomuto účelu bude nutno posílit prostředky ochrany před nezákonným rozhodováním a postupem (soudní žaloby ve věci veřejného zájmu).

Dokud se nepodaří zvýšit efektivnost uspořádání veřejné správy na úrovni obcí, bude nutno hledat překlenovací řešení především pro výkon státní správy v podobě nějaké varianty současných pověřených obecních úřadů. V takové situaci si zřejmě udrží své místo okresní úřady, které jsou z dnešního pohledu právem hodnoceny jako stabilní složka výkonu státní správy, plnící též některé funkce státního dozoru a neformálního poradenství vůči obecní samosprávě.

Bude-li jako cílové řešení zvolen úspornější dvoustupňový systém veřejné správy, bude možno státní správu na prvním stupni koncentrovat do úřadů, které by slučovaly funkce dnešních pověřených obecních úřadů a ty funkce okresních úřadů, které nebude účelné převést na krajskou úroveň. První stupeň státní správy by z hlediska územního mohl být na úrovni odpovídající přibližně dnešním pověřeným

obecním úřadům při přiměřené redukci jejich počtu. Tato rovina se totiž v současné době osvědčuje z hlediska územního, ačkoliv určité problémy vyvolává způsob spojení státní správy a samosprávy.

4.4 Kraje a krajská veřejná správa

Přijetím ústavního zákona o zřízení krajů (ústavní zákon č. 347/1997 Sb.) byla ukončena jedna etapa několikaletých politických sporů o potřebě regionalizace a oddalování tohoto kroku, který je nezbytný především pro zapojení ČR do evropské integrace. Na nedostatek regionální politiky a regionálních orgánů, které by byly schopny přijímat a implementovat integrovanou regionální politiku a efektivně využívat pomoc, poskytovanou EU prostřednictvím strukturálních fondů, se kriticky poukazuje ve stanovisku EU k žádosti ČR o přijetí do EU. Právě tento důvod sehrál rozhodující roli při dosažení politické shody, nezbytné k prosazení ústavního zákona.

Přijatá podoba krajské soustavy je ovšem spíše kompromisem řady politických a odborných (geografických, demografických, ekonomických, sociálních, kulturních atd.) přístupů, takže pro zapojení ČR do evropské regionální politiky bylo třeba ihned začít hledat další speciální řešení, odpovídající kritériím Eurostatu (statistického úřadu EU), která respektují územní a populační rozsah územních jednotek zemí EU. Podle nich přichází v úvahu vytvoření menšího počtu (uvádí se v příslušných úvahách počet od 3 do 8) územně-statistických jednotek, tzv. NUTS (v daném případě jde o NUTS 2, které byly formulovány Eurostatem mj. pro hodnocení potřebnosti a vhodnosti podpor ze strukturálních fondů EU).

Pokud se zůstane u modelu uzákoněného v r. 1997 (zřejmě především z obav, aby se znovu nezpochybnila idea regionalizace a neotevřel prostor pro další kolo politického dohadování), bude nutno uvést do souladu oba systémy. Je zřejmé, že v působnosti krajské samosprávy bude péče o ekonomický a sociální rozvoj kraje a že na zapojení do evropské regionální politiky musí mít volené samosprávné orgány dostatečný vliv. Bude tedy nutno najít způsob řešení případných rozporů krajských reprezentací při uplatňování zájmů regionů ČR vůči EU.

Jako racionální důvody pro revizi přijatého řešení by tedy bylo možno uvést jednak komplikace, spojené s dvojitým členěním území- na kraje a ekonomické regiony, které jsou odlišné počtem i územními obvody,- jednak snad i nákladnost poměrně velkého počtu krajů (14 krajů na 10 mil. obyvatel s danou rozlohou území rozhodně překračuje evropský průměr, který se pohybuje v rozmezí 1-1,5 mil. obyvatel na jeden region). Je však nutno uvážit i protiargumenty, zejména obtížnou udržitelnost dvoustupňové územní správy při podstatně redukovaném počtu krajů.

Zřízení krajů nelze ovšem chápat jen jako vytvoření „středního článku řízení“, jako pouhé doplnění organizační struktury veřejné správy. Nejde o pouhý přesun vybraných kompetencí na samosprávu a o usnadnění řízení státní správy.

Ústava ČR vymezuje kraje jako územní samosprávné celky, jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Jsou spravovány zastupitelstvem, jehož členové jsou voleni ve všeobecných přímých volbách. Kraje

jsou správními obvody, stanoví-li tak zákon. Zákonem lze delegovat výkon státní správy krajské samosprávě. Krajským zastupitelstvům přísluší zákonodárná iniciativa a právo vydávat obecně závazné vyhlášky. Jde tedy o ustavení autentické samosprávy na krajské úrovni. Působnost a pravomoc krajských samosprávných orgánů je třeba vymezit tak, aby umožňovaly převzetí a výkon základní odpovědnosti za ekonomický a sociální rozvoj kraje a za správu podstatné části veřejných záležitostí. Tato hlediska se musí plně uplatnit při rozhodování o organizaci a delimitaci kompetencí na úrovni krajské veřejné správy.

Při přenášení kompetencí z centra na kraje je nutno postupovat podle zásady subsidiarity, tedy zvažovat, co nelze na krajské úrovni efektivně zabezpečit, nikoliv co jsou ústřední úřady ochotny ze „svých“ hájemství vydat. Zároveň je třeba dohlédnout na to, aby nedocházelo k neúčelnému horizontálnímu a vertikálnímu dublování a překrývání kompetencí, zejména aby se předešlo pokušení konstruovat paralelní samosprávné a státní kompetence (s odpovídajícími aparáty) v územích, pokud to není nutné a plně odůvodněné.

Usnesení vlády č. 202 z r. 1998 počítá s vytvořením jednoho krajského úřadu pro výkon samosprávy i státní správy. Toto řešení má své zastánce i odpůrce. Stanoviska, která se vyhrcovala v průběhu posledních let, a jejich odůvodnění, budou zřejmě znovu analyzována a podrobena odborné a veřejné diskuzi dříve, než dojde k politickému rozhodnutí.

4.5 Vztah státní správy a územní samosprávy

Jedním z cílů územně-správní reformy je přenést rozhodování na co nejnižší stupně a umožnit tak ústřední státní správě, aby se mohla soustředit na své vlastní koncepční, regulační a kontrolní úkoly. Ke kvalitnímu plnění této úlohy potřebuje ovšem vytvořit personální předpoklady; kompetentní pracovníky pro tyto úkoly bude nutno vyškolit, resp. získat z jiných oblastí.

Pro vytváření koncepce samosprávy a vztahů mezi vládou (státní správou) a samosprávou (včetně samosprávy zájmové) a pro koordinaci činnosti ústředních orgánů v této oblasti bude nutno mít vládní koncepci a plně uplatnit koordinační úlohu vlády. Pro tyto úkoly bude také třeba vytvořit institucionální zázemí (viz též odst. 11.3).

Při koncipování vztahu státní správy a samosprávy v rámci strategie reformy je důležité vycházet z prioritních cílů a hledat prostředky k jejich naplnění. Je zřejmě třeba spíše vytvářet právní, materiálně- finanční, personální, organizační aj podmínky pro plnější uplatnění samosprávného principu a efektivní fungování samosprávy i státní správy, než přeceňovat chyby, které se vyskytly, a to jak u samosprávy, tak i státní správy v krátkém polistopadovém období nebo předchozí praxi, uskutečňované v jiných společenských podmínkách.

Z tohoto úhlu zasluhují důkladnou analýzu a přehodnocení přístupy, týkající se „přísného“ oddělení státní správy a samosprávy a eliminace vlivu zastupitelských orgánů dokonce na výkon vlastní exekutivy, jak je tomu podle současného zákona o obcích. Opřít se lze o tato východiska:

- v právním státě musí být zákonnost a potřebná jednotnost rozhodování v zájmu ochrany zákonných práv občanů dosahována právní regulací a prostředky správního a soudního řízení - klíčové je posílení záruk kvalifikovaného a nestranného rozhodování;
- delimitace kompetencí a pravomocí mezi jednotlivými druhy orgánů je v zájmu efektivní dělby práce a odpovědnosti nezbytná; přednost je třeba dávat řešením, která umožňují uplatnit veřejnou kontrolu, v níž klíčové místo zaujímají volené územní samosprávné orgány;
- celá veřejná správa je pak podle evropských standardů postavena na principu otevřenosti, participace a veřejné kontroly. Vylučovat z tohoto vzorce volenou reprezentaci je nepřijatelné. Naopak, symetrický model územní organizace státní správy a samosprávy (ať už v organizačně oddělené nebo spojené podobě) je – vedle přehlednosti pro obyvatelstvo – odůvodněn právě možností užší spolupráce, přizpůsobení výkonu správy místním podmínkám, výměny zkušeností, předcházení konfliktům apod.

Znamená to zároveň posílit dozor státu nad výkonem samosprávy, sledující zásadně hledisko legality (hledisko účelnosti se připouští v zásadě jen u přenesené státní správy). O zákonnosti usnesení a opatření v samostatné působnosti samosprávy by měly napříště rozhodovat, stejně jako je tomu u kompetenčních konfliktů mezi samosprávnými orgány a mezi nimi a státní správou, výlučně soudy (pokud nedojde k nápravě na základě upozornění dozorcích orgánů nebo konflikt nebude odstraněn jednáním).

Do přezkumné pravomoci správních soudů bude nutno zahrnout normativní akty samospráv a umožnit podání žaloby ve věci veřejného zájmu státním orgánům, případně i fyzickým a právnickým osobám. Naproti tomu náměty na zavedení dozorcí úlohy krajských samospráv vůči obecním samosprávám vybočují z evropské koncepce: působnost obou úrovní (záměrně se nepoužívá termín „stupně“, aby se nevyvolával dojem hierarchické podřízenosti) má být úplná a výlučná a z povahy věci nepočítá s jakoukoli podřízeností nebo kontrolou.

Bolavým bodem současné obecní správy je hospodaření s majetkem a financemi, ať už vlastními nebo subvencovanými. Bude nepochybně třeba zpřesnit a zpřísnit pravidla pro nakládání orgánů a funkcionářů obcí s majetkem a finančními prostředky obcí (viz též odst. 5.4). V první řadě bude třeba přijmout zákony o majetku obcí a krajů a hospodaření s ním.

O reformě financování veřejné správy v souvislosti s decentralizací a územně-správní reformou viz kap. 6. 2.

4.6 Zájmová samospráva

Obnovení zájmové samosprávy v podobě profesionálních komor, vysokoškolské samosprávy aj. je jednou z forem decentralizace státní moci, odpovídající naší starší

tradici a plně zapadající do současné evropské koncepce. I v této oblasti je třeba vyvarovat se přecenění chyb, které “usazování” nových institucí doprovází v poměrech přechodného období. Význam zájmové samosprávy jako garanta odbornosti a profesionální etiky stoupá zejména v současné době, kdy se obecně (nejen u nás) ukazuje naléhavá potřeba zvyšovat profesionální etiku a odpovědnost poskytovatelů služeb a čelit korupci a jiným negativním jevům. Okruh zájmové samosprávy se bude dále rozšiřovat, jak naznačuje i současná diskuze o přenesení řady funkcí ve správě soudů ze státu na soudcovskou samosprávu.

V rámci reformy veřejné správy bude třeba hledat možnosti rozšíření působnosti zájmových profesních organizací a přenosu dalších funkcí na samosprávné organizace, které v zemích EU garantují profesionální úroveň služeb.

5. Reforma klíčových procesů ve veřejné správě

Veřejná správa vykonává své funkce prostřednictvím celé řady procesů, na nichž se podílejí všechny nebo větší počet jejích orgánů. Proto jde většinou o procesy průřezové. Reforma si neklade za cíl inventarizovat, klasifikovat a měnit všechny tyto procesy. Pro strategii byl vybrán omezený počet klíčových procesů, v nichž jsou výrazná zlepšení zvláště potřebná s ohledem na jejich současný stav a vývojové tendence veřejné správy. Výběr klíčových procesů provedený v této kapitole nelze považovat za definitivní: tento výběr by měl být znovu posouzen při každém hodnocení průběhu reformy a zpřesňování strategie na další období.

5.1 Strategické řízení

V období dynamicky se měnících vnějších podmínek existence ČR a zásadních proměn jejích politických, ekonomických a správních institucí musí být zabezpečení strategické dimenze rozhodování a řízení a tvorba rozvojových koncepcí jednou z klíčových inovací ve veřejné správě. Bez širšího strategického pohledu a rozvojové koncepce nemůže své funkce plnit účinně ani vláda, ani příslušné sektorové nebo místní orgány. Proto je třeba, aby se práce na strategických analýzách, výhledech a koncepcích stala jednou ze základních činností jak na úrovni vlády, tak v jednotlivých resortech i dalších institucích.

Program vlády počítá s ustavením odborného pracoviště pro strategické studie při Úřadu vlády, které se bude zabývat:

- průběžnou tvorbou souhrnných strategických výhledů pro český stát a formulováním námětů, které z nich vyplynou pro práci legislativy a exekutivy;
- hodnocením hlavních připravovaných (politických) rozhodnutí vlády v kontextu jejich možných dlouhodobých důsledků;
- odbornou podporou, metodickým vedením a koordinací činnosti resortů při zpracování jejich resortních a oborových strategických výhledů a koncepcí.

Také v jednotlivých resortech by měla vzniknout pracoviště, pověřená prací na strategických výhledech a koncepcích v příslušných oblastech, nebo budou touto činností pověřena již existující sektorová odborná pracoviště. Ve všech případech je třeba počítat se spoluprací podnikatelského sektoru, předních odborníků a představitelů širší veřejnosti. Je třeba oddělit strategické a koncepční rozhodování od operativního rozhodování; odbřemenit ústřední správní úřady od operativního rozhodování a řízení a zbavit rozhodovací procesy přílišných improvizací a ad hoc přístupů.

5.2 Normotvorné a legislativní procesy

Harmonizace českého práva s právem EU a celkové další zdokonalování právního řádu klade značné požadavky na legislativní činnost veřejné správy. Po vstupu do

EU bude naše legislativa zapojena do tvorby komunitárního práva a bude též průběžně sladovat domácí právo s právem komunitárním, které se dále vyvíjí. Legislativní proces je nutno modernizovat a podstatně lépe odborně vybavit s ohledem na tyto cíle i vzhledem k jeho nedostatečné současné kapacitě a kvalitě.

Za absolutní prioritu je třeba označit vytvoření organizačních, hmotných a především personálních předpokladů pro profesionální výkon legislativních činností. Znamená to zavést cílenou odbornou přípravu legislativních pracovníků (včetně specializované jazykové přípravy) a proškolit v základech legislativy vedoucí pracovníky a vyšší úředníky.

Dále je třeba reformu zaměřit na tyto změny:

- přizpůsobení kapacity pro odbornou legislativní činnost a legislativních pravidel a postupů standardům vyspělých demokracií;
- lepší a přesnější informování veřejnosti o cílech a zásadách legislativních změn a celkové zlepšení komunikace s veřejností v legislativní oblasti; využívání vhodných forem spolupráce s představiteli veřejných samospráv, podnikatelskými svazy, odbornou veřejností apod. v zájmu zvýšení kvality návrhů a posilování vědomí sounáležitosti občanů s politikou státu;
- rozlišení legislativní strategie a běžné legislativní činnosti; vytvoření kapacit a postupů pro dlouhodobou přípravu návrhů zásadního významu a širokého dopadu;
- zvýšení nároků na odbornou přípravu návrhů jak po věcné, tak po právní a legislativně-technické stránce, včetně stanovení odpovědnosti za odborné posouzení dopadů navrhovaných zákonů a definování podmínek nezbytných pro jejich implementaci;
- preferování nových komplexních a přehledně strukturovaných zákonů před neustálou novelizací a produkováním spleťte řady dílčích novel a dodatků;
- výrazné zlepšení horizontální i vertikální koordinace legislativního procesu ve státní správě; změna mnohdy značně formálního připomínkování jak uvnitř ministerstev a ostatních ústředních úřadů, tak mezi nimi navzájem (což vyžaduje především změnit přístup k této činnosti, neukládat neúnosně krátké lhůty a neponechávat připomínky na legislativních útvarech, nýbrž stanovit odpovědnost věcně příslušných útvarů za uplatnění stanovisek, vycházejících z koncepcí a potřeb resortů; více využívat možností elektronické komunikace).

Obdobné cíle bude nutno přiměřeně sledovat i v oblasti další normotvorby. K posílení záruk ústavnosti a právnosti statutárních předpisů a předpisů, vydávaných správními úřady, musí sloužit vzdělávání úředníků správních úřadů a samosprávných orgánů a rozšíření soudního přezkoumávání normativních aktů. Reforma legislativy ovšem musí sledovat širší cíle v kontextu regulační reformy.

5. 3 Regulační procesy

Pro zdokonalování regulačních procesů se ustálil pojem “regulační reforma”, který však dosud není v ČR běžný. OECD jím označuje souhrn změn, jimiž členské země usilují o zlepšení regulačních funkcí státu a veřejné správy. Regulací se v tomto kontextu rozumí prostředky, kterými se vymezuje rámec a podmínky občanského a

hospodářského života. Patří sem zákony, právní předpisy, interní směrnice, pokyny a neformální postupy včetně kontrol, auditů a dalších forem uplatňovaných státní správou i nestátními subjekty, pokud na ně stát přenesl příslušné pravomoci. Ekonomická regulace spočívá ve stanovení a prosazování pravidel pro rozhodování a jednání různých hospodářských subjektů (regulace cen, podmínek pro vstup do podnikání, finančních trhů, bankovního sektoru, pojišťovnictví, investování, hospodářské soutěže aj.), sociální regulace chrání veřejné zájmy v oblasti zdravotnictví, životního prostředí, sociální soudržnosti společnosti apod., administrativní regulací se v této souvislosti rozumí vyžadované formality, výkazy a jiné byrokratické procedury.

Smyslem reformy je dosáhnout toho, aby regulace sloužila lépe svému účelu, tj. podporovala hospodářský rozvoj a soutěživost a uspokojování sociálních potřeb, namísto toho, aby je brzdila a zatěžovala neúměrnými nebo zbytečnými byrokratickými požadavky. Doporučení OECD shrnují zkušenosti na tomto poli, spočívající jednak v deregulaci, jednak v doplňování regulace na úsecích, kde je nedostatečná, a ve zvyšování její kvality.

Regulatoční reforma je dlouhodobý proces, který v ČR již probíhá, a bude probíhat po celou dobu reformy veřejné správy, i když se tak u nás dosud nenazývá. Na bezprostředních prioritách změn regulačních procesů se již pracuje v rámci příprav ČR na členství v EU prostřednictvím harmonizace práva a na ně navazujících institucionálních a dalších opatření. Řadu dalších doporučení a zkušeností lze do reformy rovněž integrovat od samého počátku, zejména v oblasti legislativy a správní normotvorby, metod řízení, koncepce správní kontroly a vzdělávání ve veřejné správě. To se týká též výběrového zjišťování a hodnocení účinků některých regulací, pružného odstraňování předpisů, které zbytečně zatěžují občany a podnikatele nebo odrazují investory apod. Zvláštní pozornost bude přitom třeba věnovat regulačním nástrojům a rychlému zvýšení účinnosti regulace v bankovním a finančním sektoru.

Vytvoření programu regulatoční reformy a zabezpečení jeho soustavného plnění je střednědobá priorita reformy veřejné správy. K tomu bude zapotřebí aplikovat na naše podmínky tato doporučení OECD:

- na politické úrovni má být vyhlášen program regulatoční reformy s jasnými úkoly a realizačním rámcem;
- pravidelně je třeba hodnotit, zda regulace plní své úkoly efektivně a hospodárně;
- regulace a způsoby jejich uplatňování musí být transparentní a nediskriminační;
- regulace musí stimulovat soutěživost;
- regulace je vhodné zachovat tam, kde jsou nejlepší formou zabezpečení veřejných zájmů;
- pro odstranění regulačních bariér obchodu a investování je třeba implementovat existující mezinárodní ujednání a dohodnuté principy;
- regulace je třeba měnit a uplatňovat v souladu s cíli a politikami v příslušných oblastech, jako je péče o zdraví, životní prostředí, ochrana spotřebitelů, energetické zabezpečení země aj.

Účinnost regulací musí být zajištěna náležitým fungováním **kontrolního systému**. Mezerovitý kontrolní systém bez nezbytné koordinace a řízení a dostatečných

kontrolních a sankčních oprávnění je jednou z hlavních příčin nedostatečné kvality a výkonnosti veřejné správy, zneužívání pravomoci, korupce a dalších negativních jevů.

Doplnění chybějících inspekčních orgánů, resp. dalších orgánů správního dozoru a záruky účinnosti kontroly při implementaci komunitárního práva jsou mezi požadavky, které podmiňují vstup do EU.

Reforma musí zjednat nápravu tohoto stavu. Především je nutno :

- přijmout koncepci správního dozoru, založenou na jednotných principech a na koordinaci kontrolní činnosti;
- dotvořit systém orgánů správního dozoru a uvést ho do souladu s požadavky EU;
- revidovat právní úpravu správního dozoru s cílem posílit jeho pravomoci, odbornost, objektivnost a nezávislost na politických vlivech.

5.4 Řízení veřejného sektoru a správa veřejného majetku

Řízení veřejného sektoru a správa veřejného majetku patří mezi základní funkce veřejné správy ve všech demokratických zemích. V ČR je potřeba reforem v této oblasti velká a urgentní vzhledem k hlubokým změnám, k nimž došlo v průběhu ekonomické reformy v posledních letech. Otázky vhodného postavení, rozsahu, úlohy a způsobů řízení veřejného sektoru v průběhu privatizačních procesů a po jejich dokončení se nepovažovaly za dostatečně důležité a situace je proto nejasná. Současné řízení veřejného sektoru a správa veřejného majetku nestojí ani na jasné koncepci úlohy veřejného sektoru, veřejných služeb a veřejného majetku v demokratické společnosti s tržním hospodářstvím, ani na solidních právních základech. Proto může docházet k extrémním jevům, jako jsou např. rozprodávání majetku obcí za podmínek pro obce zjevně nevýhodných a právně pochybných, nebo současné potíže s řádným plněním správy národního majetku ze strany Fondu národního majetku.

Nedořešený a zbytečně konfliktní zůstává i vztah mezi veřejným a nově vytvořeným soukromým sektorem. Je třeba překonat nejasnosti a nejistoty, jejichž důsledkem je nízká kvalita řízení, nezodpovědnost, ztráta hodnoty a rozkrádání veřejného majetku a neuspokojivý výkon čtených veřejných služeb. Cílem musí být komplementarita a spolupráce, nikoliv antagonistický vztah soukromého a veřejného sektoru.

Zásadní otázky rozvojové politiky země, tj. zda ČR nyní a v budoucnu potřebuje "více či méně" veřejného sektoru, a které části veřejného sektoru bude ještě vhodné zprivatizovat, přesahují rámec reformy veřejné správy a návrh strategie se k nim nevyjadřuje. Tyto otázky by se měly řešit v rámci celkových a sektorových rozvojových strategií a politik (viz bod 5.1 a kap. 8).

V rámci reformy veřejné správy se jako prioritní jeví:

- urychlené dotvoření právní základny definující (1) postavení, úkoly a zásady a způsoby provozování a řízení veřejného sektoru (s ohledem na specifické charakteristiky činností a služeb poskytovaných veřejným sektorem v různých

oblastech a odvětvích hospodářského a společenského života), (2) podmínky a úkoly správy veřejného majetku (státu, obcí, jiných samosprávných jednotek), (3) podmínky a formy výkonu veřejných služeb organizacemi soukromého sektoru, včetně potřebných regulací a kontrol;

- definování pravidel a způsobů řízení veřejného sektoru orgány veřejné správy (uplatňování politik státu a zájmů veřejnosti, zabezpečení potřebné odbornosti řízení ze strany veřejné správy, koordinace, postavení příslušných organizací a jejich vedoucích, zvyšování samostatnosti a odpovědnosti, využívání kolektivních správních a dozorčích orgánů a forem umožňujících zvýšenou spoluúčasť veřejnosti apod.);
- pečlivý výběr, instruování, odbornou přípravu a uplatňování odpovědnosti představitelů státu v kolektivních správních a dozorčích orgánech ve veřejném sektoru a v podnicích se státní účastí;
- širší využívání nezávislých odborníků jako představitelů veřejné správy v těchto řídicích orgánech;
- modernizace a zvyšování kvality řízení, důraz na odborné a manažerské kvality ve výběru a vzdělávání manažerů a celkově vyšší důraz na rozvoj lidských zdrojů ve veřejných podnicích a ostatních organizacích veřejného sektoru, s využitím zahraničních zkušeností se zlepšováním řízení organizací veřejného sektoru.

Klíčovým problémem efektivnosti zabezpečení veřejných statků a služeb mimo sféru veřejného sektoru jsou **veřejné zakázky**. Zvýšení jejich transparentnosti (při zadávání a realizaci) se stalo důležitým faktorem i vzhledem k současnému stavu legislativy, který není hodnocen jednoznačně a už vůbec ne jenom kladně. Zákon č. 194/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek byl sice v dubnu 1998 novelizován, všechny otevřené otázky potřebného zvýšení transparentnosti a ochrany zájmů státu a obcí před obohacováním dodavatelů nebo korupcí vlastních zaměstnanců však vyřešeny nebyly. Před vstupem do EU bude rovněž třeba zrušit ustanovení omezující účast dodavatelů ze zemí EU na veřejných soutěžích.

5.5 Rozhodovací a komunikační procesy ve vztazích s občany

Jedním z nejdůležitějších cílů reformy je změnit vztah veřejné správy k občanům a veřejnosti. To se týká jak věcné správnosti, zákonnosti, rychlosti a přesvědčivosti rozhodování, tak i chování a jednání úředníků a představitelů veřejné správy. Důvěryhodnost veřejné správy poškozují neuvěřitelné průtahy při vyřizování návrhů a jiných podání ke správním úřadům nebo nedůsledné stíhání veřejnoprávních deliktů, které vedou k pocitu bezmocnosti vůči úřadům.

Cílem je posílit právní jistoty v této oblasti a vytvořit podmínky, které budou co nejméně podvazovat svobodný život a soukromé podnikání. Řadu nedostatků, spočívajících např. v nečinnosti, průtazích, neodůvodněných formalitách, na které si stěžují občané a podnikatelské subjekty, lze odstranit lepším využíváním stávajících prostředků: důsledným dodržováním právních povinností úřadů a úředníků, uplatňováním prostředků instančního dozoru, školením aj. Nezbytné však bude

modernizovat některé právní předpisy a postupy, odstranit zbytečné byrokratické formality a zejména podstatně zlepšit komunikaci s občany využitím bohaté škály možností, které skýtají moderní informační prostředky a technologie.

Reformní strategie se zaměří :

- na revizi právní úpravy správního řízení. Účelem je zajistit právo na spravedlivý proces v souladu s našimi závazky, vyplývajícími z *Evropské úmluvy o lidských právech*, a s evropskými principy správního práva (viz *Principy správního práva týkající se vztahů mezi úřady a soukromými osobami*, dokument Rady Evropy z r. 1996). Bude nutno rozšířit věcnou působnost správního řádu a dalších procesněprávních předpisů, tak aby byla poskytnuta náležitá procesní ochrana subjektivních práv, zpřesnit a doplnit jejich ustanovení, aby nedocházelo k zbytečným nejasnostem a nejednotnosti při rozhodování a usnadnila se situace adresátů správy;
- na prostředky, zaručující důsledné dodržování zákonnosti, a na vstřícné chování a jednání ze strany správních úřadů, nastolením pořádku ve státní službě a v řídicích a kontrolních mechanismech a zavedením účinné motivace a vzdělávání;
- na rychlé a pružné vyřizování záležitostí fyzických a právnických osob, na důsledné dodržování lhůt;
- na přijímání a vydávání dokumentů, obsahujících zásady a pravidla pro poskytování veřejných služeb, a etických kodexů pro úředníky veřejné správy (viz též odst. 9.5);
- na jednoznačné, dostatečně podrobné a srozumitelné informování občanů, podnikatelů a dalších subjektů o právech a povinnostech v daném druhu řízení (informační brožury a letáky, informační střediska, internetové stránky s příslušnými dalšími adresami apod.);
- na rozšíření práva občanů, občanských sdružení, samosprávných a dalších zainteresovaných subjektů uplatňovat připomínky a náměty k územním plánům, koncepčním materiálům atp. (k tomu bude třeba poskytnout dostatečně dlouhé lhůty);
- na celkové usnadnění situace účastníků správního řízení i správních orgánů lepší podporou informačními a telekomunikačními technologiemi (spisová služba; koordinované využívání informačních systémů státní správy podléhající legislativně i technicky jasně definovanému režimu).

V úsilí o lepší komunikování s veřejností a občany je třeba položit důraz na nebyrokratický přístup, vstřícnost, ochotu, snadnou dostupnost, srozumitelnost a naslouchání občanům. Rychlé poskytnutí kvalifikované informace a rady je klíčem ke korektnímu průběhu správních řízení, posiluje právní jistoty občanů a usnadňuje jim plnění jejich občanských povinností. Součástí efektivního komunikačního přístupu se proto musí stát seznamování občanů s jejich právy a povinnostmi (např. formou občanských nebo uživatelských chart či kodexů, poskytování jednoznačných a

závazných návodů týkajících se konkrétních správních agend a činností, poskytování informací a rad, jak postupovat v konkrétních životních situacích (pro občana často nepředvídaných a obtížně zvládnutelných).

Zahraniční i naše zkušenosti ukazují, že bude žádoucí :

- zajišťovat informace s celostátní působností prostřednictvím koordinačního informačního centra;
- garantovat obsah a kvalitu poskytovaných informací ústředními orgány státní správy, do jejichž působnosti problematika přísluší;
- poskytovat takto připravené praktické informace nižším stupňům úřadů a prostřednictvím informačních služeb přímo občanům;
- připravovat pracovníky veřejné správy pro práci s veřejností (obzvláště v odděleních pro styk s veřejností, tiskových odborech, informačních centrech atp.);
- zajistit solidní informační zázemí, aby pracovníci „v první linii“ mohli vůči občanům vystupovat kvalifikovaně, jednoznačně a vstřícně;
- pamatovat na zpětné vazby (k řídicím a věcně příslušným útvarům nebo orgánům).

Vzájemné pochopení a podporu mezi veřejnou správou a veřejností lze posilovat různými formami zapojení veřejnosti do určitých fází přípravy rozvojových koncepcí, územního plánování nebo normotvorné činnosti, např. sběrem a zpracováním připomínek a podnětů veřejnosti, interaktivními výstavami, průzkumy a anketami, organizováním veřejných slyšení nebo občanskými poradními komisemi. Zapojením veřejnosti prokazatelně roste důvěra v rozhodování veřejné správy (obzvláště na místní a regionální úrovni), je však třeba hledat rovnováhu mezi nasloucháním názorům veřejnosti a zajištěním potřebné homogenosti a rychlosti činností, které správa vykonává.

Zkvalitnění a integrace informačních služeb pro veřejnost představuje krok, který logicky i technicky předchází postupné integraci informačních systémů veřejné správy. Tu lze sice z technologického hlediska uskutečňovat již nyní, ale bez zajištění dostatečného legislativního a institucionálního zázemí pro důslednou ochranu osobních údajů aj. utajovaných informací představuje pro občana i stát možné ohrožení. Elektronické zveřejňování bude záhodno nabízet občanům a podnikatelům jak přímo - prostřednictvím Internetu, informačních kiosků atp., tak formou informační podpory službám v informačních střediscích a u přepážek. Postupně bude možné více využívat též interaktivní elektronické komunikace.

Takto elektronicky podporované informování veřejnosti je možné postupně rozšiřovat o další formy elektronických služeb občanům: např. poskytování formulářů; podávání žádostí, daňových přiznání, zvyšování místní i časové dostupnosti veřejné správy, integrace určitých služeb na některých správních úsecích.

6. Reforma financování veřejné správy

6.1 Hlavní souvislosti a principy

Reforma finanční soustavy má v rámci reformy veřejné správy základní místo. Jde o tyto hlavní souvislosti a principy:

- veškeré reformní úvahy ve veřejné správě mají svůj dopad na veřejné rozpočty, veřejnou rozpočtovou soustavu a vztahy uvnitř těchto rozpočtů a institucí;
- vzhledem k tomu, že veřejné finance vytvářejí jakousi "mříž" vazeb a vztahů spojujících všechny ekonomické subjekty, jak pokud jde o veřejné příjmy (a zejména daně), tak o veřejné výdaje (dotace, transfery, apod.), je nutno počítat s tím, že jakékoliv změny v této oblasti budou mít dopady na celý ekonomický systém a na všechny ekonomické subjekty včetně občanů;
- instituce a orgány samotné veřejné rozpočtové soustavy jsou součástí veřejné správy a v rámci celkové reformy veřejné správy je nutno optimalizovat i jejich činnost;
- mechanismus financování orgánů a institucí veřejné správy, včetně nástrojů a způsobu kontroly, patří mezi hlavní nástroje zefektivňování činností veřejné správy.

Veřejné finance mají kromě toho své vlastní strukturální a metodické problémy a vývojové tendence, v nichž se výrazně projevují požadavky na změny a další doporučení související s přípravami na členství v EU. V průběhu reformy veřejné správy bude nutno dosáhnout standardů řízení veřejných financí, financování veřejné správy, rozpočtování a finanční kontroly odpovídajících standardům EU.

6.2 Vliv decentralizace a územně-správní reformy na veřejné finance

Decentralizace a vznik dalšího regionálního stupně veřejné správy (samosprávy, státní správy, nebo obojího) se výrazně projeví ve veřejných financích. Tento připravovaný krok si vyžádá změny (1) v institucionální struktuře veřejné rozpočtové soustavy, (2) v daňové soustavě a daňovém určení a (3) v přerozdělovacích vztazích mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, pokud jde o veřejné výdaje a o dotační politiku vlády.

Pro optimalizaci vztahů v rámci veřejných financí v souvislosti s decentralizací veřejné správy bude velmi důležitá dělba kompetencí mezi státní správou (na ústřední úrovni), regionálním stupněm veřejné správy a místní samosprávou, a to nejen pokud jde o výkon státní správy či samosprávy, ale také pokud jde o:

- produkci a poskytování veřejných statků a služeb (v oblasti školství, zdravotnictví, kultury, dopravy, atd.);
- redistribuci (např. sociální transfery);
- stabilizaci (nezaměstnanost, hospodářský rozvoj apod.).

Bude nutno optimalizovat míru soběstačnosti nižších stupňů veřejné rozpočtové soustavy (tj. regionální a místní) vzhledem k současnému daňovému určení a k dotačnímu mechanismu. Delegování kompetencí z ústřední úrovně na nižší se musí projevit ve vytvoření dostatečných zdrojů příjmů umožňujících efektivní činnost nejen orgánů a institucí veřejné správy, ale též organizací veřejného sektoru, jejichž zřizovatelem je anebo bude právě regionální či místní správa.

Decentralizace předpokládá příslušné změny v rozpočtových pravidlech, v daňové soustavě, ve financování ústředních orgánů, resortů a jejich organizací, v pravidlech hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací včetně jejich transformace, v pravidlech nakládání se státním majetkem, v účetnictví, v rozpočtové sféře atd. Řada těchto změn byla již započata, o některých probíhají jednání a existují první náměty řešení, další změny bude třeba začít promýšlet a připravovat.

Rozhodování o objemu prostředků na veřejnou správu bude i nadále postaveno na principu tzv. veřejné volby (která je odrazem demokratického politického systému a zásad politického vyjednávání). Předmětem financování ve veřejné správě budou i nadále formální orgány a instituce, které jsou ze zákona nadány výkonem státní správy a jejichž rozměr z hlediska majetku a rozpočtových prostředků, s nimiž hospodaří, a počtu pracovníků, které zaměstnávají, je dlouhodobě prověřován. To ovšem nevylučuje, aby i ve státní správě byly podobně jako v jiných oblastech veřejných služeb realizovány účelově zaměřené projekty (programy), které budou mít svůj zvláštní rozpočet. Vhodným příkladem takového způsobu financování může být financování samotné reformy veřejné správy.

Pokud jde o státní správu, měla by být financována ze státního rozpočtu tak, že veškeré její výdaje budou rozpočtovány a případné příjmy budou odváděny do státního rozpočtu. U samosprávných orgánů bude třeba rozhodnout, jaký podíl na jejich financování budou mít vedle státního rozpočtu ještě výnosy z majetku, se kterým tyto orgány budou hospodařit, a z dalších zdrojů. Provázání samosprávných orgánů s ekonomikou spravované oblasti má své výhody především v motivaci k ekonomickému rozvoji území, přináší však i některé negativní jevy známé např. z hospodaření obcí.

Financování samosprávy by se na regionální a místní úrovni mělo řídit těmito principy:

(a) V rozdělování daňových výnosů:

- stabilizovat podíl státního rozpočtu a rozpočtu obcí a regionů na celkovém daňovém výnosu v čase;
- výnosy ze státních daní (sdílených daní) by se měly mezi obce a regiony rozdělovat spravedlivě, nikoliv podle územního principu, tj. podle toho, co se ve kterém území vybere;
- princip zásluhovosti uplatnit u daní, u kterých má obec či region určitou daňovou pravomoc (např. stanovit sazbu, daňovou úlevu apod.), patří sem zejména daň z nemovitosti a obecní daně (ve znění připravovaného zákona);
- tyto cíle zajistit tak, že (a) existující daně se rozdělí do čtyř skupin: ty, jejichž celý výnos v daném roce patří do státního rozpočtu, do rozpočtu obcí a do rozpočtu regionů, a ty, jejichž výnos budou všechny úrovně sdílet; (b) stanoví se podíly

jednotlivých úrovní na sdílených daních; (c) mezi obce a regiony se jejich podíl rozdělí s přihlédnutím k počtu obyvatel za použití soustavy koeficientů, která vezme v úvahu skutečnost, že velké obce zajišťují některé veřejné statky i pro obce malé.

(b) V dotační politice:

- dotace ze státního rozpočtu do obecních a regionálních rozpočtů poskytovat výlučně na základě programu schváleného vládou;
- každý program by měl mít přesně stanovená a předem známá a pokud možno stabilní pravidla;
- rozdělení dotací mezi obce a regiony pravidelně zveřejňovat.

6.3 Změny principů a metodiky veřejných rozpočtů

V ČR došlo již k základní reformě daňové soustavy a část veřejných příjmů tak dostala novou podobu, avšak výdajová stránka zůstala téměř beze změny, což lze doložit i základní právní normou (rozpočtovými pravidly), které platí od roku 1990 s minimálními změnami. Problémem zůstává samotný princip financování v rozpočtové sféře, způsob tvorby návrhu rozpočtů, způsob jejich schvalování a realizace. Souvisí s tím i metodika rozpočtování v rámci celé veřejné rozpočtové soustavy (včetně rozpočtových a příspěvkových organizací).

K objektivnějšímu posuzování ročních rozpočtů přispěje průběžné střednědobé rozpočtování (na 3 až 4 roky), které je v posledních letech zaváděno v zemích EU. V rámci strategie reformy financování veřejné správy (včetně institucí veřejného sektoru) bude rovněž třeba rozhodnout o některých spíše technicko-finančních otázkách, mezi něž patří:

- preference spíše institucionálního anebo spíše funkčního financování v rámci veřejné správy a veřejného sektoru, a uplatnění hledisek a zásad rozpočtování zaměřeného na výsledky, s důrazem na vazby mezi veřejnými výdaji a kvalitou výsledků veřejných institucí;
- preference určitých forem a druhů vztahů mezi různými prvky veřejné rozpočtové soustavy (např. účelové versus neúčelové poskytování dotací);
- volba mezi financováním vstupů anebo výstupů (výkonů) v rámci veřejného sektoru.

6.4 Finanční kontrola

Otázka zdokonalení kontrolních mechanismů v rámci veřejných financí (ať už implicitních nebo explicitních) je v ČR nadmíru aktuální, a to nejen pokud jde o veřejné příjmy, ale hlavně pokud jde o nakládání s veřejnými výdaji. Pouhé srovnání s ostatními zeměmi EU ukazuje, že v ČR chybí instituce typu státní pokladny, jejímž prostřednictvím se realizují platby z veřejných rozpočtů a též důsledná kontrola těchto plateb. I když u nás existuje nezávislý kontrolní orgán, kterým je Nejvyšší kontrolní úřad, chybí profesionální kontrola na úrovni vlády, která by se zabývala i kontrolou veřejných financí včetně státní správy. Existující kontrolní útvary na

ministerstvech řízené ministry nemohou tuto funkci nahradit. Absence těchto institucí se jeví jako vážný handicap pro integraci do EU. Součástí funkce demokratického státu musí být i veřejná kontrola hospodaření státní správy a samosprávy. V tomto smyslu je třeba pojmout v legislativní úpravě tzv. rozpočtových pravidel zásadu zveřejňování účetních uzávěrek, zpřístupňování veřejnosti, veřejného projednávání rozpočtů i výsledků hospodaření apod.

Nezbytným krokem k zefektivnění, zprůhlednění a lepší kontrole financování veřejné správy je důsledné oddělení financování výkonu státní správy a samosprávy od ostatních prostředků na veřejné statky a služby jak v rozpočtu, tak v účetnictví. K objektivizaci objemu prostředků na veřejnou správu mohou sloužit různé podpůrné ukazatele, jako např. vztah mezi objemem výdajů státní správy a HDP nebo výdaje na veřejnou správu v regionu připadající na jednoho občana. Ke zprůhlednění a k umožnění veřejné kontroly výdajů na činnost jednotlivých orgánů veřejné správy přispějí i normativní metody založené na měřitelnosti některých jevů charakteristických pro jejich výkon (např. správní náklady na výběr daní ve vztahu k objemu vybraných daní - ukazatel, který motivuje k zjednodušení daňového systému a k vyššímu využití informačních technologií, který však může vést i k prosazování vyšších pokut nebo ke zvyšování daní).

6.5 Sbližování způsobu financování veřejné správy s požadavky EU

Sladění jednotlivých úseků fiskální politiky s požadavky EU zahrnuje i legislativní a institucionální kroky, které se odrazí ve financování veřejné správy. Bude nutno osvojit si praktický přístup členských států při zpracování požadavků EU nejen v legislativě, ale i konkrétní mechanizmy a procedury v administrativní činnosti.

Vyjasnit je nutno toky finančních prostředků z rozpočtu a do rozpočtu EU (sjednocování sazeb, harmonizaci způsobu výběru, účtování a převádění prostředků do rozpočtu EU, kontrolu, uchovávání dokumentů atp.).

V metodických postupech sestavování a realizace veřejných rozpočtů musí veřejná správa uplatnit princip víceletého rozpočtování, a vytvářet tak podmínky pro perspektivní několikaleté zajištění spoluúčasti národních prostředků při financování některých operací. S tím souvisí i již zmíněné programové rozpočtování a průběžné sledování dlouhodobých rozpočtových dopadů jednotlivých programů a jejich sociálně-ekonomické hodnocení z hlediska rozpočtových priorit, což vyžaduje pohledy v delších než ročních horizontech.

Postupně, avšak jako významná priorita, bude probíhat příprava institucionálního zajištění správy strukturálních fondů (vyprofilování výkonných jednotek na jednotlivých resortech, které budou mít vztah k čerpání z těchto fondů, atp.). V přípravné fázi těchto řešení se očekává i pomoc v rámci prostředků Phare.

Financování veřejné správy se samozřejmě dotknou i řešení rozpočtových otázek zacházení se společnými prostředky. Česká legislativa musí aplikovat principy, vycházející z Finančních ustanovení společenství, dané čl. 199 až 209a) Smlouvy o založení ES a navazujících prováděcích předpisů.

Do zcela nového postavení, pokud jde o oběh prostředků, se dostane celní správa a další orgány zajišťující hranice EU na území ČR.

Specifické nároky (alespoň pro dosavadní vývoj v ČR) klade členství v EU na finanční kontrolu. Změny na tomto úseku je nutno realizovat souběžně se změnami v rozpočtovém procesu. Tato opatření budou zřejmě spjata s požadavky na zvýšení počtu pracovníků ve státní správě a z toho vyplývající zvýšené náklady na mzdy.

Půjde o vytvoření nového popř. částečně nového systému finanční kontroly ve státní správě. Tento systém bude navazovat nejenom na současně platnou legislativu ES, ale bude se především orientovat na nově přijatou legislativu ve vazbě na aktivity SEM 2000 ("Sound and Efficient Management Programme"). Mezi předpokládaná opatření patří:

- zvýšení důrazu na průběžnou a předběžnou finanční kontrolu na jednotlivých stupních státní správy se zaměřením na konečného uživatele;
- vytvoření funkce samostatného finančního kontrolora v každé organizaci;
- respektování jednotných pravidel pro finanční kontrolu strukturálních fondů (nařízení Rady č. 2052/88, 4253/88, 4258/88 a další), pro finanční kontrolu v oblasti zemědělské politiky (např. nařízení 729/70, 4045/89, 386/90, 307/91, 3508/92, 1663/95, 515/97) atd.

Vytvoření jednotek vnitřní kontroly vyžaduje i zřízení ústředního orgánu státní správy, který bude danou oblast zastřešovat a bude plnit i funkci metodického řízení systému vnitřní kontroly (viz též kap. 10).

7. Zdokonalování organizace a řízení ve veřejné správě

Veřejná správa je systém se značnými nároky na kvalitu jejího celkového řízení a koordinace i vnitřního řízení jejích jednotlivých složek. Pro efektivní výkon správy bude nutno zbavit rozhodovací a řídicí procesy stereotypů, které se vytvořily v centralistickém systému řízení. Kvalitě a hospodárnosti organizace a řízení bude nutno věnovat pozornost, která odpovídá jejich významu a vlivu na řádné fungování a efektivnost veřejné správy.

7.1 Zdokonalování organizace a fungování ústředních orgánů státní správy

Cíle sledované reformou veřejné správy, zejména však příprava na vstup do EU a územně-správní reforma, vyžadují zásadní změny v organizaci a fungování ústředních orgánů státní správy. Optimální řešení bude nutno propracovat a blíže specifikovat na základě hlubší analýzy fungování vlády a ústředních orgánů, kterou je třeba realizovat jako bezprostřední prioritu. Dosavadní zkušenosti a hodnocení poukazují na nutnost změn v těchto hlavních směrech:

- posílení koncepční, strategické a koordinační stránky v činnosti vlády (podložené potřebnými změnami role a kompetencí a pracovního obsazení Úřadu vlády, výborů vlády apod.), ministerstev a jiných ústředních úřadů;
- zabezpečení koncepčního a koordinovaného přístupu k rozhodujícím procesům, zejména k decentralizaci státní správy a územně-správní reformě, přípravě na vstup do EU a reformě státní služby;
- překonání resortizmu, jehož důsledkem je jednostranné a nekomplexní řešení problémů vyžadujících nadresortní a nadsektorový pohled;
- radikální snížení vysokého podílu "operativy" (řešení dílčích problémů a krizových situací, rozhodování v prvním stupni ve správním řízení, apod.) způsobeného mezerami v právních předpisech, nadměrnou centralizací a nedostatky rozvojových koncepcí;
- vypracování společných vzorových zásad pro vnitřní strukturu a metody řízení ministerstev, včetně delegace rozhodovacích pravomocí uvnitř ministerských aparátů a zvyšování odpovědnosti jednotlivých úředníků; při zachování dostatečného prostoru pro přizpůsobování struktur a metod specifickým organizačním podmínkám.

7.2 Zlepšování koordinace

Na problémy koordinace poukázala EU, která podtrhla důležitost koordinované přípravy ČR na členství. Koordinaci fungování veřejné správy jako celku i koordinaci mezi jednotlivými procesy, činnostmi, programy, útvary a pracovníky je třeba zlepšit na všech úsecích a úrovních. Veřejná správa stojí na všech stupních stále více před problémy, které nelze řešit bez koordinace. Vedle již zmíněného resortizmu brání koordinaci:

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

Zlepšování koordinace musí začít shora. Rychle a viditelně bude třeba zlepšit meziresortní koordinaci a ukázat, že vláda nejen považuje koordinaci za důležitou, nýbrž praktikuje ji lépe a s větší důsledností na centrální úrovni. Koordinaci bude však nutno souběžně začít kultivovat zdola, v práci jednotlivých úředníků a orgánů:

- zdůrazňováním a vysvětlováním potřeby a náplně koordinace;
- vyžadováním koordinovaného přístupu a dostatečným informováním podřízených;
- vzdvihováním a odměňováním dobrých příkladů koordinace a spolupráce;
- vzděláváním a školením v otázkách koordinace, týkajících se daného úseku i celé veřejné správy.

Rozhodující bude chápání širších souvislostí a zájem o dosahování širších cílů, nad rámec vlastní funkce a odpovědnosti daného útvaru. Posílení horizontální kooperace a koordinace musí být provedeno na úkor dosud vysoce převládajících vazeb vertikální hierarchie. Bude ovšem třeba připravit a vydat určité direktivy a návody ke zlepšení koordinace a v některých případech doporučit nové formy koordinace; formální opatření by však sama o sobě situaci nezlepšila. Pro koordinaci je také třeba lépe využívat informačních a komunikačních technologií.

7.3 Využívání informačních a komunikačních systémů

Informační a komunikační technologie (dále IT) představují nástroj, který může přispět ke zkvalitnění a zefektivnění veřejné správy doslova ve všech oblastech. Podmínkou je ovšem zajištění odpovídající ochrany dat a bezpečnosti systémů.

Širší prostředí pro využívání IT v české veřejné správě je příhodné. ČR má značnou počítačovou gramotnost i vybavenost, základnu odborníků i podnikatelských subjektů v oblasti informatiky. V posledních letech byly velké objemy dat převedeny do digitální podoby, vznikla řada aplikací pro práci správních orgánů a mnohé úspěšně obstojí v mezinárodním srovnání. Postupně se rozšiřuje komunikační infrastruktura a zlepšují telekomunikační služby. Elektronická pošta a Internet se stávají samozřejmostí. Využívání IT ve veřejné správě má přesto mnoho slabin. Kritizována je obzvláště malá koordinace při budování informačních systémů, neefektivnost investic do IT a nedostatky v příslušné legislativě a jejím naplňování. Problémem nejsou technologie, nýbrž pravidla pro jejich pořizování a provozování.

Reformu je třeba zaměřit na řešení několika skupin úkolů:

(a) stanovení koordinační role, vize a principů:

- definování, vysvětlení a demonstrování role IT jako klíčového nástroje pro zlepšování služeb občanům a podnikatelům, zkvalitňování veřejné správy i usnadňování práce jednotlivých úředníků;
- ustavení orgánu vlády pro koordinovaný rozvoj a lepší využívání IT ve veřejné správě (intenzivní spolupráce se všemi úrovněmi veřejné správy; diskuzí s odbornou veřejností ke klíčovým tématům; vytvářením zpětných vazeb atd.); kompetence a harmonogram činností tohoto orgánu je nutno sladit s celkovou organizací a postupem reformy veřejné správy (viz též kap.11);
- zpracování praktických návodů pro výběr, pořizování, používání a hodnocení informačních systémů a technologií (viz např. kritéria pro výběr a hodnocení IT projektů pro britskou veřejnou správu postavená na principech možnosti volby, spolehlivosti, dosažitelnosti, efektivnosti, racionalizace, otevřenosti informací a ochrany před zneužitím);

(b) přijetí a naplnění evropských standardů pro zajišťování bezpečnosti informačních a komunikačních systémů a ochrany osobních a utajovaných dat před zneužitím, a to po stránce právní, institucionální, technologické i personální (ÚSIS, NBÚ a jednotlivé orgány státní správy v rámci svěřených kompetencí);

(c) vytvoření komunikační infrastruktury, za jejíž základní alternativu je dnes v ČR považována „sít' státní správy“, a zajištění konkurenčního prostředí na trhu telekomunikačních služeb;

(d) dosažení plné provozuschopnosti základních „administrativních zdrojů“ pro potřeby veřejné správy, tj. vytvoření potřebných evidencí a registrů s náležitou právní oporou a provozní spolehlivostí, což mimo jiné vyžaduje hodnocení, revizi a někde i rekonstrukci stávajících soustav registrů, evidencí a informačních systémů provozovaných státní správou; aktualizace klíčových registrů (RES, ROB, ÚIR-I a II a KN) v závazných termínech; závazná pravidla pro správu těchto klíčových registrů, včetně odpovědnosti za průběžnou aktualizaci a sankcí za neplnění; revize stávajících evidencí a registrů existujících na základě právních norem a zrušení požadavků, které z hlediska potřeby a aktuálnosti dat zastaraly; zajištění komplementarity a kompatibility u dat a informačních systémů veřejné správy;

(e) opuštění málo reálného záměru budování jednotného státního informačního systému (který nemá v demokratickém světě obdoby) a přechod k postupnému vytváření koordinovaných a integrovaných služeb (prioritně pro malé a střední podnikání); zajišťování těchto služeb “nad” distribuovanými nezávislými informačními systémy a správními agendami prostřednictvím přenosu dat v síťovém prostředí (za jasně definovaného bezpečnostního režimu, po předchozím formalizovaném popisu činností veřejné správy a po přesunu části povinností při ohlašování změn údajů o občanech či právnických osobách právní úpravou z fyzických a právnických osob na státní správu);

(f) vytvoření jednoznačných a veřejnosti srozumitelných podmínek pro využívání údajů a informací, jimiž veřejná správa disponuje; zajišťování informačních a souvisejících elektronických služeb veřejnosti (viz též odst. 5.5);

(g) podstatné zlepšení součinnosti mezi tvůrci zákonů a odborníky IT na přípravě právních norem (viz též odst. 5.2);

(h) informování a školení pracovníků veřejné správy o možnostech IT pro zkvalitnění činností veřejné správy a odborníků IT o úkolech a potřebách veřejné správy; posilování vzájemné součinnosti při hledání praktických zlepšení.

7.4 Operativní řízení a styl práce

Operativnímu řízení ve veřejné správě, zejména v ústředních orgánech státní správy, je třeba vrátit jeho správný smysl. Operativní řízení se musí soustředit zejména na implementaci přijatých koncepcí, strategií a zásadních rozhodnutí, na zjišťování odchylek a řešení vzniklých problémů, a na vedení kolektivů podřízených pracovníků včetně průběžné kontroly práce. Je třeba ho zbavit formalismu a rigidnosti; uplatňovat moderní přístupy a styl vedení; podporovat iniciativu a využívat týmovou práci a „měkké metody“, jako jsou konzultace, neformální spolupráce a sdílení informací, rady podřízeným a spolupracovníkům, a šíření zkušeností a příkladů „dobré praxe“.

Podmínkami zlepšení operativního řízení jsou decentralizace státní správy, jednoznačné stanovení rozhodovacích pravomocí, široká delegace pravomocí a existence určitých rozvojových koncepcí. Bez těchto podmínek by se zůstalo u současné praxe převažující „operativy“, jíž se nerozumí skutečné operativní řízení, nýbrž vyřizování běžných záležitostí, které při současném nadměrném centralismu převažují. Právě rozsah „operativy“ se přitom často uvádí jako důvod pro nemožnost věnovat se koncepční práci a strategickému řízení.

7.5 Vnitřní kontrola a hodnocení dosahovaných výsledků

Kontrola je nezastupitelný prostředek nápravy a prevence nedostatků, nedorozumění, nezákonnosti a neefektivnosti správy. Možnosti kontroly jsou však omezené. Není finančně únosné a nemělo by smysl permanentně výkon a výsledky všech činností kontrolovat. Reforma by proto měla položit základní důraz na sebedisciplinu a sebekontrolu a na kontrolu prováděnou bez dodatečných výdajů jako samozřejmou součást operativního řízení. Přitom musí jít nejen o formální kontrolu dodržování předpisů, nýbrž i o kontrolu kvality práce, využívání prostředků, chování úředníků ve styku s veřejností, a skutečně dosahovaných výsledků. Závěry z kontrol se pro veřejnou správu musí stát zdrojem učení a námětů pro zlepšování poskytovaných služeb i vnitřního řízení.

Přiměřeně tomu je nutno:

- revidovat formulaci úkolů vedoucích pracovníků, služební povinnosti a popisy práce státních zaměstnanců;
- v organizačních a řídicích strukturách úřadů vytvořit podmínky pro účinný výkon služebního dohledu;
- sladit koncepci služebního dohledu se systémem služebního hodnocení a motivačním systémem (včetně disciplinární odpovědnosti), které budou zavedeny v rámci zákona o státní službě, a lépe využívat kontroly pro hodnocení jak celých činností a útvarů, tak jednotlivých pracovníků;

- věnovat úkolům, metodám a využívání kontroly pozornost ve vzdělávacích programech.

7.6 Zhospodárňování správních procesů

Z celkové charakteristiky nedostatečné péče o organizaci a metody práce veřejné správy vyplývá, že není zabezpečeno zhospodárňování správy. Čas od času se používá metoda globálního snižování přidělených rozpočtových prostředků a stavů pracovníků nebo odsouvání oprav a investic, často bez ohledu na skutečné priority a bez hledání možných úspor.

Reforma by měla vyvinout a nastolit správný přístup k hospodárnému výkonu správy. Ten začíná u koncepčního řízení, definování cílů, priorit a požadovaných výsledků, a příslušných zlepšení v rozpočtování a přidělování prostředků. Odpovědnost za prostředky a jejich používání k dosažení výsledků musí být jasná (určité zkušenosti nabízejí programy typu "value for money" - hodnota za peníze, použité např. ve Velké Británii). Na to navazuje volba efektivních organizačních struktur, procedur a metod, s důrazem na rušení zbytečných orgánů a odstraňování duplicit, správnou volbu počtu a velikosti různých orgánů a stupňů řízení, zjednodušování a urychlování procedur a zvyšování organizační výkonnosti i osobní produktivity. Je třeba lépe využívat vzdělávání, odborné pomoci a týmové práce, lepší koordinace a kontroly, motivování atd. Důležité je ovšem, aby se nehledaly možnosti drobné racionalizace tam, kde je třeba určité činnosti radikálně zreformovat, zjednodušit nebo i zrušit.

Pro tento přístup není česká veřejná správa dosud připravena. Vzhledem k dané situaci ČR je nutno hospodárnost silně zdůrazňovat a příslušná kritéria a přístupy propagovat od samého počátku reformy. Např. bude žádoucí vyčíslovat cenu porovnávaných alternativ řešení a brát ji v úvahu jako faktor při rozhodování. Ve zdůvodněných případech bude vhodné použít metodu racionalizačních projektů (pro určité úseky nebo procesy) s cílem dosáhnout měřitelných výsledků. Analýza a zhospodárňování procesů a agend se musí ve větší míře stát východiskem a součástí projektů IT.

7.7 Zabezpečení rozvoje organizace a řízení ve veřejné správě

Soustavným rozvíjením a modernizováním organizace a řízení v systému české veřejné správy se dnes nikdo nezabývá přesto, že stát a správa procházejí obdobím rychlých a rozsáhlých změn a vstupují do informační společnosti a že se otázky hospodárnosti správy stávají stále naléhavější. To se plně projevilo v nekoordinované a často zbytečně drahé informatizaci, v duplicitách, v nejasnostech kompetencí a odpovědnosti, v obtížích spojených s vytvářením a účelným zorganizováním nových úřadů a agend a v častém improvizování. Rozdíly a souvislosti mezi reformou veřejné správy a soustavným zlepšováním její organizace a metod řízení a práce jsou zamlžené.

Návrh strategie proto doporučuje následující:

- jedním z úkolů reformy musí být založení procesu soustavného zdokonalování, modernizování a zhospodárňování veřejné správy, včetně potřebných struktur a kompetencí;
- je třeba počítat se zřízením útvaru (centra) pro celkové usměrňování a metodické řízení těchto činností, v jednotlivých sektorových a územních orgánech bude též třeba vybudovat organizační a racionalizační útvary (jednotky), popřípadě (v menších orgánech) jmenovat odborného pracovníka pro tuto agendu; těmto a dle potřeby i dalším pracovníkům bude třeba poskytnout odbornou podporu a školení v otázkách zdokonalování organizace, racionalizace a zvyšování výkonnosti správních struktur a procesů;
- v druhé fázi reformy (tj. jako střednědobý úkol) by bylo účelné provést hlubší analýzu efektivnosti a hospodárnosti ve veřejné správě, s důrazem na procesy, které jsou zvláště pracné a nákladné; výsledkem by měl být program racionalizace a zhospodárňování takových procesů a další konkrétní doporučení ke zvýšení hospodárnosti.

8. Sektorové reformy

Celkovou reformu veřejné správy ČR bude třeba v jednotlivých sektorech provádět prostřednictvím sektorových reforem. V tomto dokumentu se neuvádějí specifické reformní úkoly jednotlivých sektorů, nýbrž pouze společné úkoly a zásady sektorových reforem. Každá sektorová reforma by měla mít svůj vlastní strategický program.

8.1 Postavení a obsah sektorových reforem

Reformy v jednotlivých sektorech veřejné správy jsou nedílnou součástí celkové reformy. Proto převezmou všechny její společné zásady a úkoly obsažené v této strategii, aplikace bude však dle potřeby přizpůsobena podmínkám sektoru. Jednotlivé sektorové reformy mohou navíc obsahovat specifické reformní úkoly, které se týkají výlučně nebo převážně daného sektoru, a to především institucionální a další změny prováděné v rámci příprav na členství v EU (kap.3).

Sektorové reformy položí důraz na vypracování sektorových analýz, rozvojových strategií a politik, a na rozvoj sektoru a činnosti sektorových orgánů v nových podmínkách, vytvořených členstvím v EU. Stěžejními kapitolami sektorových reforem bude spoluúčast sektorů na přípravě a provádění decentralizace státní správy a územně-správní reformy, a modernizace řízení lidských zdrojů a vzdělávání v rámci sektoru na základě principů společných pro celou veřejnou správu. Sektorové reformy mohou obsahovat i další změny za účelem zvýšení kvality, účinnosti a hospodárnosti veřejné správy v daném sektoru. Takové změny mohou být iniciativně navrženy orgány odpovědnými za reformu v sektoru a projednány s ústředním sekretariátem reformy, a v případě potřeby s vládním výborem pro reformu.

8.2 Zásady a formy provádění

Vedoucí a odborní pracovníci odpovědní za řízení a koordinování reformy musí být určeni v každém sektoru (viz odst. 11.2). Budou instruováni a budou pracovat pod metodickým vedením sekretariátu reformy, který bude odpovídat rovněž za celkovou koordinaci všech úseků reformy, včetně reforem sektorových. Sekretariát reformy připraví pro strukturu a obsah sektorových reforem osnovu a metodický návod.

Sektorové reformy jsou ve skutečnosti zahajovány již v současné době, jednotlivými reformními opatřeními, na kterých se již pracuje. Do června 1999 by měl být v každém sektoru vypracován sektorový strategický program reformy na podkladě osnovy společné všem sektorům. Tento program bude respektovat sektorové rysy a souvislosti jednotlivých reformních opatření: opatření společná všem sektorům; opatření v daném sektoru vyžadující změny v jiných sektorech, sektorové změny související s decentralizací státní správy a územně-správní reformou (včetně přípravy a podpory územně-správní reformy ze strany daného sektoru), vlastní iniciativy sektoru a další opatření omezená na rámec sektoru.

8.3 Mezišektorová koordinace sektorových reforem

Za mezišektorovou koordinaci všech reformních návrhů a činností musí odpovídat centrální sekretariát reformy a v konečné instanci výbor vlády pro reformu (kap. 11). Od sektorových orgánů se však bude žádat, aby předkládané návrhy byly důkladně projednány a pokud možno předběžně dohodnuty s ostatními sektorovými a jinými orgány, jichž se týkají. Reforma vyžaduje iniciativní a vstřícný přístup všech sektorů ke koordinaci.

9. Reforma řízení a rozvoje lidských zdrojů

Provedené analýzy vedou shodně s doporučeními EU k jednoznačnému závěru: reformu veřejné správy a integraci do EU nelze úspěšně uskutečnit bez reformy v oblasti lidských zdrojů. Cílem je především vytvořit profesionální státní službu, založenou na principech demokratického právního státu, kvalitní, výkonnou, spolehlivou a nestrannou. Obdobně bude nutno vybudovat profesionální kapacity pro výkon územní samosprávy. Nezbytné je zvýšit prestiž zaměstnání ve veřejné správě, a to jednak zlepšením služeb, které poskytuje veřejná správa občanům, jednak hmotnou a morální podporou zaměstnanců veřejné správy.

Ústava ČR ukládá přijetí zákona o státní službě. Programové prohlášení vlády i *Partnerství pro vstup* ho uvádějí mezi prioritami reformy. Reformu lidských zdrojů však nelze zužovat na vydání zákona. Reálného účinku lze dosáhnout jen spolu se zavedením moderního personálního řízení a vzdělávacího systému.

9.1 Zákon o státní službě

Účelem zákona je vytvořit právní předpoklady odborného a nestranného výkonu státní správy, její stability a efektivnosti. Zákon musí zaručovat nezbytné právní a sociální jistoty, které budou motivovat zájem o zaměstnání ve státní službě, její kvalitu a výkonnost.

Evropská unie nemá závazná doporučení ke konkrétnímu způsobu uspořádání státní služby. Příslušné studie však upozorňují na požadavky, které budou aktuální po vstupu do EU a které je třeba zpracovat do reformní strategie:

1. ve státní službě bude nutno promítnout princip volného pohybu pracovních sil. Požadavek českého státního občanství bude možno uplatnit jen pro zaměstnance, podílející se na výkonu státní moci, a bude nutno uzákonit a aplikovat v této věci jednoznačná, nediskriminační, soudně přezkoumatelná kritéria. Bude nutno zajistit srovnatelnou úroveň s pravidly EU, umožňující mobilitu zaměstnanců (včetně horizontální mezisektorové mobility) a usměrňující služební postup, sociální zabezpečení včetně penzí aj. Nezbytný bude i systém školení pro účast na rozhodování a implementaci direktiv, instrukcí a programů EU.
2. zásadní význam bude mít řízení, koordinace a dozor nad státní službou na vládní úrovni. Poměrně značný stupeň centralizace je zde odůvodněn povinností státu zjednat pro zaměstnance rovný přístup k funkcím, poskytovat jim rovné zacházení a umožnit mobilitu pracovních sil.

K dokončení přípravy zákona o státní službě dosud chybí politické rozhodnutí na vládní úrovni:

- o systému státní služby v ČR;
- o transformaci současného správního aparátu na státní službu, tj. především stanovení podmínek a způsobu rozhodování o převedení zaměstnanců do nového veřejnoprávního postavení;

- o regulaci počtu státních zaměstnanců a jejich platů.

Jako cílový stav byl v dosud předložených návrzích (včetně posledního návrhu MPSV z jara 1998) uveden kariérní systém státní služby. Pro zaměstnance správních úřadů, kteří vykonávají státní správu, mají být stanoveny služební předpoklady, povinnosti a omezení (např. zákaz podnikání nebo omezení politické angažovanosti), jakož i právní odpovědnost, které značně překračují rámec pracovněprávních vztahů. Tato omezení a limitované platové možnosti mají být kompenzovány některými sociálními výhodami a jistotami, zaručeným služebním postupem a zejména perspektivně tzv. definitivou, která zaručuje zaměstnancům zásadní nevyověditelnost služebního poměru.

Kariérní systém odpovídá naší předúnorové tradici a zejména pro svůj stabilizující význam je doporučován ve studiích EU pro kandidátské země. Druhý systém státní služby (tzv. "merit system" nebo nověji "job system"), praktikovaný např. v USA nebo v severských zemích, není založen na veřejnoprávních služebních vztazích trvalé povahy, což vede k větší mobilitě pracovních sil a silnějšímu uplatnění manažerského řízení i ve státní službě. Oba systémy staví výhradně na profesionálních předpokladech pro výkon zaměstnání a obsazování funkcí ve státní službě (a tedy na povinném výběrovém řízení s pevnými kritérii a procedurálními pravidly) a upravují poměry v ní zákonem. Zákon zaručuje rovný přístup k veřejným funkcím, rovné zacházení a další demokratické principy v této oblasti.

Pro implementaci zákona je třeba připravit podmínky, především vyškolit pracovníky osobních úřadů (útvárů) a vedoucí pracovníky. Nejtěžším úkolem bude za plného chodu úřadů provádět nezbytná personální rozhodnutí o přijetí do státní služby. V důsledku dlouhodobé absence skutečné personální práce, zejména služebního hodnocení, chybí nyní podklady pro objektivní personální rozhodování. Pro nezbytné doplnění a obměnu personální složky státního aparátu, jejíž odborné a věkové složení není uspokojivé, je bohužel k dispozici jen minimální počet kvalitních uchazečů s odpovídající kvalifikací.

Plošné převedení stávajících zaměstnanců do definitivní státní služby není řešením, vezmeme-li v úvahu nedostatečnou kompetentnost řady zaměstnanců a předpoklad, že reforma umožní postupně doplňovat státní službu kvalitně připravenými odborníky. Bude tedy nutno přikročit k postupnému převádění zaměstnanců do státní služby a k zavedení objektivního systému hodnocení a personálního rozhodování. Bude třeba poskytnout prostor pro doplnění a zlepšení kvalifikace pro ty pracovníky, kteří k tomu mají předpoklady.

Jako alternativa definitivy se jeví i možnost jiných záruk trvalosti pracovního poměru nezávisle na politickém cyklu, např. progresivní zvyšování odstupného s počtem odpracovaných let ve veřejné správě nebo ochrana pracovního poměru v předdůchodovém období.

Důležité bude získat širokou podporu politických subjektů a zaměstnanců veřejné správy pro změny, spojené se zavedením státní služby, a minimalizovat rizika přechodu na nový systém. Ten musí začít vykazovat bez průtahů prokazatelné zlepšování kvality a výkonnosti správy, aby se určitá zvýhodnění, která má zákon zaměstnancům přinést, dala odůvodnit a obhájit před veřejností.

9.2 Regulace počtu státních zaměstnanců a jejich odměňování

Reálný odhad nároků na vývoj kvantitativní a kvalifikační struktury státní služby bude nutno skloubit s rozhodnutími o územní decentralizaci a reorganizaci správních úřadů. Některé úspory bude možno zajistit např. snižováním počtu vedoucích pracovníků, likvidací příliš malých útvarů, odstraňováním duplicit, lepším využitím informačních technologií, lepší organizací práce, zvyšováním kvalifikace atd. Účelnými přesuny zaměstnanců bude třeba čelit též nárůstu aparátu v souvislosti s vytvořením krajů. Uvedenými opatřeními je nutno předcházet jednorázovým redukcím počtů veřejných úředníků pod ekonomickým tlakem, které jsou nejhorší formou systemizace.

Celkově ovšem jsou počty zaměstnanců naší veřejné správy v porovnání se zeměmi EU proporcionálně nižší. Státní aparát bude navíc nutno doplnit o některé útvary a odborníky vzhledem k novým úkolům státu, spojeným s regulací tržní ekonomiky, s požadavky EU aj. Omezení výdajů lze docílit uplatněním modelu „malé státní služby“, tj. omezením okruhu zaměstnanců podřízených zvláštnímu státně-služebnímu režimu. V řadě zemí s kariérním systémem se rozšiřuje okruh osob, zaměstnávaných na základě pracovních (a to i termínovaných krátkodobých) smluv; toto řešení se může uplatnit v širším měřítku i u nás. V tom případě je možné zaměstnanost regulovat pouze objemem mzdových prostředků.

Výdaje na státní službu, jak upozorňují studie EU, jsou nemalou, avšak nezbytnou investicí, která se dlouhodobě vyplácí. Systém odměňování musí být takový, aby umožňoval zaměstnávat odborníky dobré úrovně a působil proti korupci. Vyřešení odměňování zaměstnanců veřejné správy je jedním z rozhodujících předpokladů jejího rozvoje a úspěšné reformy.

Stabilizace a vysoké kvalifikační nároky na pracovníky veřejné správy si žádají zvýšení úrovně odměňování a doplnění podmínek zaměstnání v této sféře o motivační prvky (jako např. vyšší záruky trvání pracovního poměru, zvýhodněné podmínky ke zvyšování kvalifikace apod.). Důležité je zvýšit platovou motivaci, především na rozhodujících úsecích a pro rozhodující funkce, a více diferencovat platy. Současný platový systém lze dále rozvinout, a to ve smyslu rozšíření platových tříd alespoň na 14 (je paradoxní, když např. náměstek ministra má stejné platové zařazení jako někteří referenti). Diskutabilní je i institut věkového automatu, neboť preferuje dosažený věk před kvalifikací a výkonem.

Současný stav, kdy jsou nízké platy některým odborníkům vyvažovány vysokými osobními příplatky, neodpovídá jejich výší a přidělováním (v podstatě podle volné úvahy vedoucích pracovníků) zásadám odměňování ve veřejném sektoru západoevropských zemí. Odměny, poskytované podle stanovených hledisek, je tam třeba odůvodňovat, a zpravidla nepřevyšují 20% tarifů.

V oblasti platové politiky je nutno uplatňovat střízlivý odhad budoucích možností, aby se zamezilo demotivačnímu dopadu případných úsporných opatření, omezujících dříve přiznané výhody.

9.3 Právní, platové a sociální poměry zaměstnanců územních samospráv

Obdobné podmínky jako ve státní službě je třeba vytvořit i pro zaměstnance územních samospráv. Význam a souvislosti obou profesionálních složek veřejné správy nelze podceňovat. Nároky na odborný výkon úkolů v působnosti samosprávných subjektů porostou vzhledem k územní decentralizaci a rozsahu majetku a finančních prostředků v jejich dispozici. Zaměstnanci obecních samospráv vykonávají v našem systému i nemalou část státní správy. Neodůvodněné disproporce v postavení veřejných zaměstnanců vedou k zbytečnému sociálnímu napětí a zhoršování veřejných služeb.

Tyto poměry je třeba uspořádat tak, aby poskytovaly zaměstnancům nezbytné jistoty a ochranu, stimulovaly odborný a nestranný výkon veřejné správy a zvýšily její stabilitu a kontinuitu. Přitom musí být ponechán dostatečný prostor pro úpravu právních poměrů zaměstnanců samosprávnými (zejména krajskými) orgány. Bude nutno počítat s tím, že podobně jako v zahraničí budou řadu úkolů v této oblasti plnit samosprávná sdružení zaměstnanců územních samospráv. Současný systém vzdělávání volených funkcionářů a zaměstnanců územních samospráv bude nutno podstatně zkvalitnit a rozšířit.

9.4 Personální řízení

Personalistika se ve veřejné správě zatím v podstatě omezovala na personální administrativu. Kvalifikovaných personalistů je naprostý nedostatek. Vedoucí pracovníci vnímají často své úkoly v personálním řízení spíše jako přítěž, k čemuž přispívají nedostatečné prostředky k dosažení reálných změn ve skladbě, kvalifikaci a výkonnosti zaměstnanců.

Reforma musí zavést moderní systém personálního řízení, který je klíčovým nástrojem pro zajištění kvality a výkonnosti veřejné správy. V prvé řadě se personální systém musí vypořádat s důsledky dosavadního živelního vývoje (nadměrná fluktuace, nedostatečná odborná a jazyková kvalifikace, nedostatek odborníků širšího zaměření a některých specialistů, nárůst počtů zaměstnanců bez odpovídajících výsledků atd.) a zajistit podmínky pro růst kvality a výkonnosti správy.

Půjde zejména o:

- vytvoření personálních útvarů, vybavených a řízených kvalifikovanými personalisty s odpovídající působností a pravomocí;
- účinné zapojení vedoucích pracovníků do personálního řízení a zařazení výsledků v této oblasti mezi hlavní hlediska služebního hodnocení vedoucích;
- povinné výběrové řízení, založené na hledisku odbornosti a zaručující rovný přístup k veřejným funkcím;
- motivační systém, zahrnující objektivní a transparentní systém odměňování na úrovni, která zaměstnání ve veřejné správě nedegraduje ostrým nepoměrem k soukromému sektoru; adekvátní sociální podmínky; morální stimuly; dobrou organizaci práce a péči o dobré klima na pracovišti;
- důslednost v uplatňování disciplinárních opatření;

- pravidelné služební hodnocení, zaměřené na pracovní výsledky a plnění kvalifikačních a etických požadavků;
- péči o osobní růst, zahrnující plány osobního rozvoje a vytváření podmínek pro jejich plnění (tj. vzdělávací systém, hodnocení a kontrola plnění plánů);
- jmenování do vedoucích funkcí podle odbornosti a výsledků práce.

9.5 Profesionální etika a potírání korupce

Zaměstnání ve veřejné správě zahrnuje vedle právních i morální povinnosti, spojené s výkonem veřejných funkcí. Etika státní a veřejné služby je v současné době předmětem zvýšené pozornosti mnoha států a mezinárodních organizací, zejména v souvislosti s bojem proti korupci. Dokumenty mezinárodních organizací uvádějí tři hlavní prostředky pro zvýšení etické úrovně státní služby: etické kodexy a směrnice; cílené personální řízení (zejména úlohu vedoucích pracovníků v tomto směru); a důslednou kontrolu včetně vyvozování závěrů (viz např. Doporučení rady OECD ke zlepšení etického jednání veřejné služby, přijatá 23.4.1988).

Cílem reformy v našich podmínkách je vytvořit prostředí, typické pro konsolidované systémy státní služby, v nichž jsou žádoucí postoje, chování a jednání silně stimulovány profesionální etikou (profesionální, stavovskou ctí). Etické hodnoty a normy byly ve veřejné správě ČR vlivem historického vývoje narušeny a potřebných vzorů je málo. Reforma se proto musí zaměřit na vytváření povědomí o sdílených hodnotách a psaných i nepsaných pravidlech etického jednání a chování ve státní (veřejné) službě. K tomu bude třeba:

- vypracovat a přijmout etický kodex státní (veřejné) služby;
- věnovat velkou pozornost etickému chování a jednání v personálním řízení, zejména však v působení vedoucích pracovníků a při hodnocení všech pracovníků státní a veřejné správy;
- vyvozovat důsledky z porušování etických norem;
- věnovat morálním hodnotám a etickému jednání velkou pozornost ve vzdělávání a výchově všech pracovníků veřejné správy (nemůže jít pouze o vypočítávání pravidel a požadavků, nýbrž i o praktické návody k jednání a zkušenosti s řešením konkrétních situací, v nichž jednotlivec volí mezi etickým a neetickým jednáním).

Mezi naléhavé a neodkladné úkoly patří boj s korupcí, která se podle domácích i zahraničních šetření zahnízdí v české veřejné správě, deformuje podnikatelské prostředí, otravuje veřejný i soukromý život a staví ČR do nevýhodného konkurenčního postavení vůči zahraničí. Je třeba podpořit trend na vyhledávání a odstraňování systémových příčin korupce, na nichž se podílí nepořádek v organizaci a personální politice ve veřejné správě. Z tohoto hlediska je třeba zdůraznit zejména tyto úkoly:

- vytvořit profesionální a nepolitickou státní službu s adekvátním a transparentním systémem odměňování a s disciplinární odpovědností;
- vedoucí pracovníky učinit zodpovědnými za vedení podřízených k dodržování právních povinností a etických norem státní služby a za důsledné vykonávání služebního dohledu;

- výrazně posílit koordinaci složek, které se podílejí na prevenci a potírání korupce.

Obdobné politické cíle musí být sledovány i v ostatních složkách veřejné správy. Stát pro to musí vytvořit právní předpoklady a jemu dostupnými prostředky výrazně podpořit antikorupční vývoj společenského klimatu.

9.6 Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě

Požadavků, které na veřejnou správu klade reforma, nebude dosaženo bez velmi výrazného zlepšení situace v rozvoji lidských zdrojů - všech pracovníků veřejné správy. V předchozích kapitolách k tomu byla již uvedena řada dílčích námětů a požadavků, zejména pokud jde o potřeby vzdělávání spojené s jednotlivými oblastmi a specifickými úkoly reformy. Kromě toho probíhá projektová studie definovaná a zadaná NVF, s úkolem navrhnout koncepci vzdělávací soustavy pro veřejnou správu ČR. Její součástí je též analýza vysokoškolského vzdělávání pro veřejnou správu.

Rozvoj lidských zdrojů bude třeba postavit na všech úsecích a stupních veřejné správy na těchto zásadách:

- vzdělávání je nutno pojímat, budovat a řídit jako systém, který je ucelený a řídí se společnými zásadami, není však uzavřený ani nadměrně centralizovaný, proto počítá se specifickými podmínkami, iniciativou a dynamismem jednotlivých složek veřejné správy;
- vzdělávání po celou dobu kariéry musí být nedílnou součástí a nástrojem rozvoje kariéry a personálního řízení;
- je nutno usilovat o celkový rozvoj osobnosti a věnovat se hodnotám, etickým pravidlům a "měkkým" stránkám řízení a stylu práce ve veřejné správě, nikoliv pouze zvyšování odborných znalostí a dovedností;
- vzdělávání se musí přednostně zaměřit na prioritní úkoly a praktické problémy veřejné správy i jednotlivých pracovníků;
- je třeba více využívat učení "v průběhu vlastní činnosti" a jiných aktivních metod zaměřených na analýzu a řešení konkrétních problémů veřejné správy;
- vzdělávání vyžaduje kombinaci individuálního přístupu k jednotlivým pracovníkům s širším využíváním pružných a snadno přizpůsobitelných modulových programů a materiálů;
- vzhledem k velkým počtům pracovníků veřejné správy se značnými potřebami na vzdělávání a školení je třeba hledat a využívat metody a prostředky, které snižují náklady na vzdělávání, aniž by zhoršovaly kvalitu;
- je třeba lépe využívat Internet a další informační a komunikační technologie;
- fungování veřejné správy ČR v rámci příprav na členství a později členství v EU je dlouhodobou prioritou vzdělávání;
- pravidlem by se mělo stát ovládnutí 1-2 evropských jazyků na pracovní úrovni, s důrazem na angličtinu a němčinu;
- na všech úrovních veřejné správy je třeba pamatovat též na informování a vzdělávání volených funkcionářů a představitelů.

Za součást reformy je třeba považovat i nutná zlepšení (doporučení i jejich realizaci) přípravy nových pracovníků v oboru veřejné správy na vysokých i středních školách

vzhledem k tomu, že jde o hlavní zdroj nových dobře připravených pracovníků pro obnovu a doplňování státní služby.

Veřejná správa ČR dnes však nemá odbornou základnu pro výstavbu a řízení systému postaveného na těchto náročných principech. Touto základnou by se měl stát Institut veřejné správy, který je nutno zřídit jako krátkodobou prioritu a dobudovat jako střednědobou prioritu. V oblasti rozvoje lidských zdrojů veřejné správy by měl mít tyto základní funkce:

- celková koncepce a rozvoj soustavy vzdělávání, včetně potřebných prostředků;
- šíření a využívání moderních vzdělávacích metod a technologií;
- vzdělávání a školení personalistů a vzdělavatelů;
- odborná podpora (metodické vedení, informování, výměna zkušeností, rady aj.) orgánů veřejné správy a jejich vzdělávacích zařízení ve věcech vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů;
- koncipování a vypracování kvalifikačních profilů, modelů kompetencí, osnov, typových programů a vzdělávacích materiálů;
- vzdělávání a školení vybraných kategorií pracovníků státní služby a veřejné správy, zejména vedoucích pracovníků;
- spolupráce s evropskými a mezinárodními vzdělávacími institucemi a odbornými asociacemi.

Vedle vlastního vzdělávání by se Institut měl přiměřeně zabývat i dalšími činnostmi, jako je poradenství, výzkum, dokumentace a informační služby v oborech státní a veřejná správa a vzdělávání, a publikační činnost. Rozsah jeho působnosti a dlouhodobé úkoly je třeba definovat v rámci celkových úvah o dlouhodobém zabezpečení zdokonalování veřejné správy v ČR (viz též odst. 7.7 a 11.6). Posílit bude třeba též Institut místní správy, orientovaný především na vzdělávání pro potřeby místní státní správy a místní samosprávy. Mezi oběma institucemi bude třeba vytvořit dobré vztahy spolupráce a vzájemné podpory.

System vzdělávání, odpovídající těmto kritériím, bude nutno navrhnout a začít budovat jako krátkodobou prioritu a plně realizovat jako střednědobou prioritu reformy. Vzdělávání musí však okamžitě podpořit přípravu a rozběh reformy veřejné správy, k čemuž je třeba splnit následující úkoly jako bezprostřední prioritu:

- speciální přípravu "aktérů reformy" (pracovních týmů a jednotlivců), pověřených organizováním a koordinací reformy vcelku i na jednotlivých úsecích (viz kap. 11);
- krátkodobé školení příslušných pracovníků spjaté s jednotlivými reformními záměry, projekty a opatřeními již probíhajícími nebo plánovanými pro první období reformy;
- speciální školení pracovníků podílejících se na přípravách na vstup do EU (všechny úseky a fáze, včetně budování kapacit v příslušných sektorech, přípravy negociací, intenzivní jazykové přípravy apod. - viz kap. 3);
- dokončení a vyhodnocení projektových studií koncepce vzdělávací soustavy pro veřejnou správu ČR (včetně předběžných návrhů na zřízení Institutu veřejné správy) a analýzy vysokoškolského vzdělávání pro veřejnou správu;
- propočty prostředků potřebných pro realizaci reformy vzdělávání a doporučení zdrojů financování (viz též odst. 11.9).

10. Posílení demokratické kontroly veřejné správy

Kontrola obecně, ve všech svých formách, je jednou z nejdůležitějších a zároveň nejvíce podceňovaných oblastí veřejné správy. Význam kontroly jako podmínky implementace a vymahatelnosti práva a celkového zvýšení účinnosti veřejné správy v ČR byl zdůrazněn Evropskou unií. Návrh strategie reformy se zabývá správní kontrolou na více místech: správním dozorem v souvislosti s regulačními procesy a regulatorní reformou (odst. 5.3), finanční kontrolou (odst. 6.4) a vnitřní kontrolou (odst. 7.5). Jednotlivé kontrolní procesy mají své specifické funkce a rysy, zároveň však jsou mezi nimi důležité souvislosti. Existují též bílá místa a nejasnosti. Proto bude důležité, aby byl jeden útvar na vládní úrovni pověřen koncepčním a metodickým řízením a koordinací správních kontrol. Přitom bude účelné využívat zkušeností a podnětů shrnutých ve směrnících pro standardy vnitřních kontrol, vydaných Mezinárodní organizací nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI).

K pilířům demokratického právního státu patří ovšem kontrola, jíž je veřejná správa podrobena ze strany občanů a veřejnosti. Na této kontrole se podílejí různými způsoby občané, jejich představitelé v zastupitelských orgánech a jiných institucích občanské společnosti, včetně nezávislých odborných institucí. Jedním z úkolů reformy je proto pokračovat v rozvíjení demokratického pojetí veřejné kontroly správy, zejména pokud jde o:

- právo občanů na informace; právo na svobodu projevu; petiční právo; právo podávat stížnosti správním orgánům a právo domáhat se ochrany svých práv u nezávislé instituce, jakož i právní záruky těchto práv;
- povinnost správních orgánů vyřizovat petice a stížnosti ve stanovených lhůtách;
- povinnost veřejné správy informovat veřejnost o své činnosti a skládat z ní účty veřejnosti a jejím představitelům;
- kontrolu veřejné správy nezávislými zastupitelskými, soudními aj. veřejnými institucemi.

Změny správní kultury směrem k otevřené a participativní správě nelze dosáhnout pouze legislativními a organizačními opatřeními. Půjde o dlouhodobý proces, v němž musí sehrát důležitou úlohu vzdělávání a vedení lidí v úřadech a skutečné změny v jejich chování, které podpoří růst zájmu a důvěry občanů v účinnost kritiky.

Závěry analýzy veřejné správy ČR a jejího srovnání se standardem zemí EU vedou k zařazení následujících úkolů do reformní strategie.

10.1 Právo na informace a povinnost veřejné správy informovat o své činnosti

K tomu je třeba mít jak solidní právní základ, tak prostředky, bez nichž se právo na informace a povinnost informovat nedá prakticky uplatnit. Proto bude nutno:

- dotvořit legislativu, realizující ústavní normy a principy v této oblasti, především zákon, který má provést ustanovení čl. 17 Listiny základních práv a svobod;

- položit zvláštní důraz na povinnost veřejné správy skládat účty ze své činnosti veřejnosti a jejím představitelům. To znamená rozšířit praxi, dnes již běžnou v západních demokraciích, kde veřejnoprávní instituce pravidelně informují o své činnosti (především o dosažených výsledcích, hospodaření, investicích, vývoji počtů a kvalifikace zaměstnanců aj.). Povinnost zveřejňovat takové zprávy bude nutno vtělit do právních předpisů, které upravují postavení subjektů veřejné správy a jejich orgánů;
- zpracovat podmínky pro implementaci této legislativy do řídicích a kontrolních procesů a do vzdělávání ve veřejné správě;
- využít všech forem šíření informací a jejich poskytování občanům a veřejnosti (blíže odst. 5.5 a 7.3).

10.2 Kontrola veřejné správy Parlamentem a zastupitelstvy územních samospráv

V této oblasti se teprve vytváří nová praxe a zvyklosti v poměrech pluralitní demokracie. V souvislosti s připravovanou revizí Ústavy ČR bude vhodné posoudit též legislativu a praxi, týkající se kontroly veřejné správy Parlamentem. Zejména půjde o koncepčnější a lépe koordinovaný přístup ke zřizování nezávislých institucí s kontrolní působností a o odborné podklady pro uskutečňování parlamentní kontroly.

Obdobně bude třeba postupovat při vytváření legislativy, vztahující se na územní samosprávu.

10.3 Správní soudnictví

Cílem reformy je plně garantovat právo na spravedlivý proces. Z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v souvislosti s přípravou na vstup do EU vyvstává pro ČR závazek sladit právní úpravu a uplatňování správního soudnictví s touto úmluvou v interpretaci Evropského soudu pro lidská práva. To vyžaduje provést revizi platné právní úpravy správního soudnictví.

Potřeba rozšířit okruh věcí přezkoumatelných nezávislou institucí a větší nároky na znalost specifik složité a různorodé správní materie (půjde napříště nejen o posouzení právních, ale i skutkových okolností, a o interpretaci právních zásad) mluví ve prospěch zvláštní soustavy správního soudnictví, završené Nejvyšším správním soudem. Odpovídá to naší ústavě, tradici a uspořádání ve většině evropských zemí. Důležitá je i ústavou daná možnost přenést z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud pravomoc rušit právní předpisy a rozhodovat o kompetenčních sporech (tato agenda se patrně dále rozroste po vytvoření krajské správy). Smyslem je takto posílit vlastní funkci ústavního soudnictví - ochranu ústavnosti.

Naše dosavadní zkušenost se správním soudnictvím, vykonávaným (navíc zatím jen v „užší“ podobě) obecnými soudy, nevede k sjednocování správní judikatury. Ta je nezbytnou podmínkou předvídatelnosti soudního rozhodování, na které apeluje EU. Rozporná správní judikatura nemůže vyvíjet efektivní tlak na zákonnost a kvalitu správního rozhodování. Důsledkem jsou časové a finanční ztráty a oslabování právního vědomí a důvěry občanů v právo. Druhá alternativa, správní soudnictví

vykonávané obecnými soudy, si vynucuje podle zahraničních zkušeností vznik velkého množství specializovaných nezávislých institucí (tzv. „tribunálů“), takže se v konečném důsledku prodražuje.

10.4 Stížnosti

Na rozdíl od petičního práva (práva obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu), kterému se dostalo po r. 1989 náležité ústavní a zákonné úpravy, stížnostní právo ve věcech osobního zájmu dosud upravuje zastaralá vyhláška z r. 1958. Přijetí moderní zákonné úpravy stížnostního práva je nezbytné pro posílení demokratických záruk fungování veřejné správy.

10.5 Ombudsman

Posláním ochránce lidských práv, nezávislé instituce fungující ve většině evropských zemí, je nejenom řešit stížnosti na nedostatky v právních postupech správy, ale také na nečinnost, průtahy, a nevhodné či neetické chování a jednání úředníků, které nelze náležitě zohlednit ve správním řízení nebo ve správním soudnictví. V zahraničí a ve studiích EU se oceňuje přínos ombudsmana k prevenci a potírání byrokratických metod a k poskytnutí neformální, nenákladné a rychlé nápravy. Počty úspěšných zásahů dovolují pozitivní hodnocení i z kvantitativního hlediska.

Instituci ombudsmana je nutno zřídit i v ČR. Podmínkou efektivního fungování bude obsazení této funkce osobou s vysokou morální autoritou a zajištění odborně vybaveného zázemí.

Pro reformu z toho vyplývají dva úkoly:

- uzákonit a s využitím zahraničních zkušeností připravit koncepci a pravidla fungování ochránce lidských práv;
- připravit systém výběru a školení odborného personálu pro tento účel.

10.6 Nejvyšší kontrolní úřad

NKÚ vykonává kontrolu hospodaření s majetkem státu a kontrolu plnění státního rozpočtu. Úřad je oprávněn v rámci své působnosti provádět kontrolu u všech správních úřadů a státních orgánů, kromě České národní banky, a dále u fyzických a právnických osob. Obce rovněž podléhají kontrole NKÚ, avšak pouze jde-li o hospodaření s prostředky státního rozpočtu nebo o hospodaření s prostředky vybíranými na základě zákona, s výjimkou prostředků vybíraných obcemi v jejich samostatné působnosti.

Nejvyšší kontrolní úřad by měl působit tak, aby nenahrazoval potřebný, ve svém celku pokrývající (úplný) funkční systém finanční kontroly zajišťovaný v rámci výkonu státní správy. Je třeba, aby fungovala kontrola hospodaření s majetkem a majetkovými právy státu včetně hospodaření s finančními prostředky státu, a to na

úrovních vnitřní kontroly, kontroly v rámci resortu a nadresortní kontroly (zpravidla Ministerstvo financí a finanční orgány). NKÚ by měl stát nad tímto kontrolním systémem exekutivy a namátkově podle aktuální potřeby fungování tohoto systému ověřovat a hodnotit. Výsledky činnosti úřadu by měly být vždy objektivní a kvalifikované a měly by napomáhat tomu, aby se příslušné orgány mohly rozhodnout s úplnou znalostí věci. Úřad musí ovšem působit bez ohledu na momentální politickou situaci a politické vlivy v kontrolovaných subjektech.

Je třeba vytvořit takové předpoklady, aby činnost úřadu byla na vysoké odborné a morální úrovni, např. promítnutím postavení kontrolora do zákona o státní službě.

Existují též případy, kdy není možné, vhodné nebo dostatečně operativní, aby kontrolu provedl NKÚ nebo jiný státní finanční kontrolou pověřený orgán. Bylo by dobré zvážit, zda a jak by určité kontrolní funkce, pokud jde o finanční kontrolu, mohly zajistit nejvyšší orgány - vláda nebo Parlament.

11. Organizace a řízení procesu reformy

Reforma je složitý a mnohostranný proces změny zahrnující všechny složky veřejné správy, které se na ní musí aktivně podílet. Rozsáhlé a mnohostranné jsou i vztahy k prostředí, v němž reforma probíhá - k občanům a občanské společnosti, k soukromému sektoru, k politické reprezentaci, k orgánům státní moci a k Evropské unii. Reformu je proto nutno strukturovat a řídit jako ucelený program a proces s plným ohledem na všechny vnější a vnitřní vztahy. Přitom bude třeba účelně využívat jak formálních nástrojů k provádění změn ve veřejné správě (zákony, příkazy, pracovní plány, reorganizace, rušení funkcí, zřizování nových institucí apod.), tak - a to zejména - nástrojů stimulujících zájem, iniciativu a spolupráci (informování, diskuze, konzultace, rady, vzdělávání, výměna zkušeností, ocenění nových nápadů a zlepšených výkonů, ocenění vysoké kvality výsledků atd.). Význam reformy pro budoucí rozvoj ČR vyžaduje, aby její řízení bylo v rukou vlády a aby v každé instituci veřejné správy odpovídal za reformu její vedoucí.

Jednotlivé oblasti reformy bude třeba posoudit a, pokud to je technicky možné, vymezit, organizovat a řídit jako dílčí reformní programy a projekty. To umožní stanovit odpovědnost, cíle, požadované a kontrolovatelné výsledky a vydělit prostředky. Každý program nebo projekt musí mít svého manažera (např. pro informování o reformě a marketing reformy, pro reformování normotvorných a legislativních procesů, pro řízení a rozvoj lidských zdrojů, apod.), jehož práva a povinnosti (s důrazem na koordinaci a organizování spolupráce) budou jasně vymezeny.

11.1 Řízení reformy na vládní úrovni

Pro vrcholové řízení reformy veřejné správy by vláda měla zřídit **vládní výbor** složený z členů vlády nebo jejich náměstků a vybraných špičkových odborníků. Výbor bude schvalovat základní směry a hlavní opatření reformy, sledovat a hodnotit její postup a pravidelně informovat vládu a Parlament.

Odborný sekretariát reformy (nebo jinak nazvaná jednotka) by měl být zřízen při Úřadu vlády. Musí být složen ze zkušených odborníků a praktiků znalých fungování veřejné správy a hlavních stránek reformy, počítaje v to analýzu organizací a organizačních procesů, plánování a realizaci organizačních a systémových změn, projektové řízení včetně financování projektů, právní otázky, personální řízení a rozvoj lidských zdrojů. Sekretariát by měl intenzivně využívat odborných pracovních skupin i jednotlivých externích odborníků pro vybrané cíle a problémy reformy. Bude pracovat pod vedením vládního výboru a plnit tyto hlavní funkce:

- příprava koncepce, strategie, plánů a rozpočtů reformy;
- analýza problémů a potřeb;
- celková koordinace všech reformních činností a opatření;
- sledování a vyhodnocování postupu reformy;
- informování o reformě a získávání podpory veřejnosti (včetně funkce "public relations", styků s veřejností);

- organizování výměny zkušeností a využívání evropských zkušeností;
- koordinování technické pomoci a mezinárodních konzultací na podporu reformy;
- organizování vzdělávání a školení spojeného s přípravou a realizací reformy;
- vedení a odborná podpora organizačních jednotek a pracovníků pověřených řízením reformy v různých sektorech a složkách veřejné správy;
- příprava podkladů pro výbor vlády a zabezpečování realizace jeho usnesení.

Odborný sekretariát bude pro své funkce vyškolen a bude mít možnost využívat odborných poradců se zkušenostmi s modernizací veřejné správy v zemích EU.

Funkce současného odboru pro reformu veřejné správy zřízeného v roce 1998 na ministerstvu vnitra by na tento sekretariát měly přejít do roku 2000. Dokud nebude tento sekretariát zřízen, za adresáta příslušných doporučení tohoto návrhu strategie je třeba považovat ministerstvo vnitra.

11.2 Řízení sektorových reforem

Za řízení reformy musí v každém sektoru odpovídat přímo ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu, který může řízením reformy pověřit svého náměstka.

Funkce obdobné funkcím odborného sekretariátu reformy plní v každém sektoru sektorová reformní buňka, sekretariát nebo odbor reformy, organizátor reformy, "manažer změn" nebo jinak nazvaná jednotka. Tato jednotka spolupracuje úzce s centrálním odborným sekretariátem reformy a řídí se jeho závaznými metodickými pokyny v základních otázkách. Sektorovou reformu usměrňuje a koordinuje iniciativně, dle potřeb, možností, specifických cílů a nejlepších zkušeností daného sektoru.

Vedoucí i další pracovníci sektorových reformních buněk projdou intenzivním krátkodobým školením před zahájením své činnosti. Během celého procesu reformy jim odborný sekretariát reformy bude poskytovat odborné informace, poradenství a školení dle potřeby a požadavků.

11.3 Řízení územně-správní reformy

Celkovým řízením a koordinací provádění územně-správní reformy, včetně koordinování decentralizace a dekoncentrace státní správy, byl pověřen ministr vnitra. Důležité bude, aby se v koncepčních otázkách (decentralizace, samosprávy, vztahů mezi státní správou a samosprávou a koordinace činnosti ústředních orgánů v této oblasti) plně uplatnila řídicí a koordinační úloha vlády.

V každém orgánu územní správy musí za účast na reformě odpovídat jeho vedoucí. V územních orgánech by mohly být zřízeny reformní buňky nebo funkce manažerů změn podobně jako v orgánech sektorových, přičemž se musí brát ohled na velikost orgánu a rozsah reformní činnosti. Tito pracovníci budou vyškoleni ministerstvem vnitra a v průběhu reformy jim bude průběžně poskytována odborná podpora.

Promyslet a dořešit bude třeba úlohu ministerstev ve věcech koordinace a zabezpečování regionálního rozvoje a regionální veřejné správy a dalšího zdokonalování systému regionální a místní státní správy a samosprávy.

11.4 Řízení reforem klíčových procesů

Pro tyto funkce a procesy je typické, že jsou průřezové a (v různé míře) se týkají všech nebo několika sektorů a zasahují též do územní správy. Pro jejich reformu je třeba definovat společné cíle a zásady tak, aby sektorové a územní orgány mohly tyto procesy reformovat a zdokonalovat s plným přihlédnutím ke svým podmínkám a zkušenostem a s využitím vlastních iniciativních námětů a návrhů. Metodické vedení, koordinaci, kontrolu a vyhodnocování bude provádět odborný sekretariát pro reformu ve spolupráci s ministerstvem nebo úřadem pro příslušný proces věcně příslušným. Pro každý průřezový proces bude jmenován odpovědný manažer, zřízena odborná pracovní skupina a vypracován dílčí projekt reformy.

11.5 Řízení reformy státní služby a rozvoje lidských zdrojů

Přípravou zákona o státní službě byl vládou pověřen ministr práce a sociálních věcí.

Celkovým řízením a koordinací založení a rozvoje státní služby, personálního řízení a vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů bylo pro první období reformy pověřeno ministerstvo vnitra, tyto funkce by však měly přejít na sekretariát reformy při Úřadu vlády (viz odst. 11.2), který by měl připravit návrhy na dlouhodobé systémové a organizační uspořádání. K tomu bude vhodné vytvořit odbornou pracovní skupinu pro státní službu, personální řízení a vzdělávání.

Personální řízení a rozvoj lidských zdrojů musí být v přímé pravomoci a odpovědnosti každého vedoucího ve veřejné správě, bude se však provádět v rámci jednotného systému, na základě společných zásad a s potřebnou odbornou podporou.

11.6 Vytvoření odborné základny pro zdokonalování veřejné správy

Návrh strategie reformy byl připraven za situace, kdy veřejná správa ČR nemá žádný odborný, metodický, informační, výzkumný nebo interní poradenský orgán pro soustavnou modernizaci a zdokonalování svých struktur, procesů a pracovních metod s využitím současných informačních a komunikačních technologií. Tato základna musí být v průběhu reformy vytvořena (viz též odst. 7.7) na základě návrhu dlouhodobého řešení připraveného sekretariátem reformy.

11.7 Využívání externích poradenských služeb

Využívání externích služeb poradců v otázkách správy a managementu může být účinným nástrojem reformy tam, kde je ve veřejné správě nedostatek odborných kompetencí nebo kde je žádoucí mít nezávislá stanoviska a návrhy externích

odborníků. Tento nástroj se ve veřejné správě většiny evropských zemí běžně používá. Pro využívání externích poradců na smluvním základě je třeba připravit společné zásady a metodické návody. Efektivní využívání poradenských služeb (externích i interních) by mělo být též předmětem školení pracovníků reformních buněk sektorových i územních.

11.8 Informování o reformě a marketing reformy

Informování o reformě a “marketing” reformy je třeba definovat a řídit jako součást reformy a program pro celé období reformy. Jejich správné pojetí a profesionální provádění může přispět k potřebnému “rehabilitování” veřejné správy v očích veřejnosti a ke zvýšení zájmu občanů o veřejné záležitosti. Veřejnosti je třeba vysvětlit, proč je pro ni reforma důležitá a v čem by se její výsledky měly projevit (zlepšení služeb občanům a podnikatelům, boj s korupcí apod.). Uvnitř veřejné správy je třeba se zaměřit zejména na vysvětlování nezbytnosti reformem, získávání aktivní podpory pro připravované specifické reformy, podněcování iniciativy a zvyšování zájmu o sebevzdělávání.

Informovat je nutno pravidelně, často, otevřeně, věcně (včetně informování o problémech a těžkostech), bez zbytečného politizování a na základě dobré znalosti situace. Je třeba, aby představitelé vlády, jiných státních orgánů i ostatní osobnosti veřejného života dostávali sami dostatečně kvalitní a čerstvé informace o reformě. Kvalitními, odborně zpracovanými informacemi bude nutno předcházet nepřesnostem, jako je např. zaměňování veřejné správy a státní služby, nejasné informování o kritériích a požadavcích EU, zužování reformy na vytvoření krajů a zákon o státní službě apod. Patříčnou pozornost je třeba věnovat vysvětlování “měkkých” stránek reformy (ochota a slušnost v jednání s občany, větší zájem o spolupráci s kolegy, pozitivní vztah občanů k veřejné správě atd.), u nichž je nutno usilovat o široké pochopení a podporu jak uvnitř veřejné správy, tak ze strany veřejnosti.

11.9 Náklady a financování reformy

Součástí přípravy a řízení reformy je i propočet nákladů, vypracování rozpočtů a finanční zdůvodnění a zabezpečení všech proponovaných změn. V rámci práce na tomto návrhu strategie nebylo ještě možno pracovat s číselnými údaji zejména proto, že v základních úsecích reformy není dosud jasno o tom, jaké zásadní řešení bude preferováno (např. míra decentralizace na kraje, vybudování aparátů na úrovni krajů a možné úspory na centrální úrovni, nebo tempo a způsob uplatňování zákona o státní službě), nebo že práce jsou teprve na samém počátku (např. systém celoživotního vzdělávání ve veřejné správě a Institut státní správy atd.). Na harmonizaci práva a výstavbě institucionálních kapacit pro uplatnění *acquis* se již pracuje, informace o finančních požadavcích a dopadech jsou však kusé a nespolehlivé. Je také známo, že některá zásadní reformní opatření musí být provedena bez ohledu na jejich cenu. To by však nemělo znamenat, že se od nákladové stránky dá plně odhlédnout zejména proto, že se v některých případech nabízí několik alternativních řešení finančně nesterjně náročných.

Globálně je třeba počítat s tím, že dosažení cílů reformy (viz kap. 2) nebude levnou záležitostí. Náklady budou však rozloženy v čase a zčásti mohou být kompenzovány úsporami. Od nákladů vlastní reformní činnosti bude třeba odlišit náklady výsledných řešení, které budou představovat pravidelnou zátěž státního rozpočtu a rozpočtů územní samosprávy. Naproti tomu bude možno počítat s podporou Phare a později s využíváním strukturálních fondů EU pro některé oblasti reformních opatření.

Pro strategii reformy lze doporučit následující:

- realizátorům reformy uložit, aby ve spolupráci s Ministerstvem financí doplňovali předpokládané výdaje reformy ve střednědobém horizontu dopadů při každém jednotlivém kroku a opatření, které budou předkládat vládě nebo jiným orgánům;
- finanční stránku reformy zahrnovat pravidelně do řízení a financování všech oblastí a opatření reformy při respektování obecně přijatých metodických postupů;
- při srovnávání alternativních řešení přihlížet k nákladům a možnostem financování;
- metodicky usměrňovat ekonomiku, nákladové hodnocení a financování reformy odborným sekretariátem reformy ve spolupráci s Ministerstvem financí.

Nebude-li nákladové stránce reformy a hledání úspornějších opatření věnována pozornost od samého počátku, později bude velmi obtížné orientovat veřejnou správu na efektivnost a hospodárnost, přestože je to jeden z hlavních cílů reformy (viz kap. 2 a odst. 7.6).

11.10 Monitoring a hodnocení postupu reformy

Monitoring a hodnocení pokroku reformy musí být normální součástí řízení reformy. Kromě toho by měl být jmenován tým nezávislých odborných "auditorů reformy", kteří budou postup reformy soustavně sledovat a dávat doporučení na úpravy strategie a postupu. Jednou ročně by měli podat nezávislou zprávu o hodnocení postupu reformy vládě a Parlamentu.

12. Rámcový časový plán reformy

Rámcový časový plán byl navržen s nestejnou mírou konkrétnosti a podrobnosti u různých témat s ohledem na to, jak daleko se je podařilo v návrhu strategie propracovat, a s vědomím, že časový plán se bude průběžně vyhodnocovat a dále aktualizovat a upřesňovat. Jde o plán předběžný a rámcový, nikoliv definitivní a detailní.

Navrhovaná reformní opatření členíme ve třech tabulkách na :

- **bezprostřední (urgentní) úkoly** (co nejdříve, přesný termín bude záležet na schopnosti příslušných orgánů veřejné správy tyto úkoly blíže specifikovat a zajistit jejich plnění; všechny tyto úkoly by však měly být splněny nejpozději do června 1999);
- **krátkodobé úkoly** (leden 1999-červen 2001);
- **střednědobé úkoly** (do roku 2003-2006, což zhruba odpovídá předpokládanému datu přijetí České republiky do EU; zpřesnění musí být předmětem dalšího plánování).

V členění navrhovaných opatření se rámcový plán v zásadě drží osnovy návrhu strategie a odkazuje na jednotlivé kapitoly textu. Opatření na sebe navazují a jsou součástí kontinuálních procesů změn, což respektujeme jejich zařazením do příslušných tematických okruhů. V rámcovém plánu nejsou obsaženy změny typu nového stylu práce, hodnot, postojů, způsobů jednání, apod. které nelze "realizovat" jako termínované úkoly. Tyto změny budou cíleně sledovány řadou opatření týkajících se rozvoje lidských zdrojů, úlohy, odpovědnosti a stylu práce vedoucích pracovníků apod.

12.1 Bezprostřední úkoly (listopad 1998-červen 1999)

Kapitola	Úkol	Termín
2,11	Dokončit diskuze a formulovat strategii reformy	
2	Zajistit základní politický konsenzus o reformě	
2,11	Přijmout vládní dokument ke strategii	
2,11	Ustavit vládní výbor pro řízení reformy	
2,11	Ustavit a personálně zabezpečit útvary řídicí a koordinující reformu jako celek a na rozhodujících místech státní správy	
11	Vypracovat plán realizace reformy a zorganizovat jednotlivé reformní projekty	
9,11	Školit hlavní aktéry reformy	
2,11	První fáze informační kampaně o reformě	
9	Projektová studie systému vzdělávání (předběžná verze)	
8,11	Vypracovat osnovu a metodický návod pro sektorové reformy	
8	Formulovat sektorové strategické programy reformy	

12.2 Krátkodobé úkoly (leden 1999-červen 2001)

Kapitola	Úkol	Termín
Příprava na členství v EU		
3	Pokračovat v harmonizaci práva	
3	Posílit kapacity na úsecích krátkodobých priorit dle Partnerství pro vstup	
3	Výstavba institucí a kompetencí pro regionální a strukturální politiku EU	
3	Příprava na negociace a první fáze negociací	
3	Informační podpora přípravy na členství	
Decentralizace státní správy a územně-správní reforma		
4	Širší diskuze návrhu koncepce a přijetí vládní koncepce	
4	Přijmout příslušné zákony a prováděcí předpisy k zřízení krajské správy, vymezení kompetencí a k volbám do zastupitelských orgánů	
4,11	Zajistit řízení, koordinaci a odbornou a materiální podporu provádění	
4	Analyzovat situaci obcí a obecní správy; doporučit řešení problému dezintegrace	
Reforma klíčových procesů		
5	Ustavit pracoviště pro strategická studia při vládě a v resortech	
5	Zpracovat sektorové rozvojové koncepce a strategie	
5	Posílit kapacity pro legislativní a jiné normotvorné procesy	
5	Vydat pokyny a zahájit odbornou přípravu pro zkvalitnění normotvorby	
5	Posílit finanční regulace	
5	Připravit a vyhlásit program regulatorní reformy	
5,10	Stanovit odpovědnost za celkový rozvoj systému kontrol	
5,10	Analyzovat stávající systém kontrol a připravit návrhy na odstranění mezer a zvýšení účinnosti kontrol	
5	Zpracovat a přijmout koncepci a předpisy pro řízení veřejného sektoru a správu veřejného majetku	
5	Revidovat právní úpravu správního řízení	
5	Přijmout program zlepšování komunikace s veřejností a zahájit jeho realizaci	
Reforma financování		
6,4	Provést změny veřejných financí v souvislosti s územně-správní reformou	
6	Posílit finanční kontrolu	
3,6	Vybudovat systém finančních kontrol pro strukturální fondy EU	

Zdokonalování organizace a řízení		
7	Provést hloubkovou analýzu fungování vládních a ústředních orgánů a realizovat její doporučení	
7	Realizovat opatření ke zlepšení koordinace	
7	Koncepce, institucionální zabezpečení a směrnice pro využívání IT	
7,11	Institucionálně a odborně zabezpečit rozvoj organizace a řízení	
Sektorové reformy		
8	Plnit krátkodobé úkoly všech sektorových reforem	
Reforma řízení a rozvoje lidských zdrojů		
9	Školení na podporu reformy	
9	Přijmout koncepci řízení a rozvoje lidských zdrojů	
9	Přijmout zákon o státní službě a program jeho implementace	
9	Uspořádat právní, platové a sociální poměry zaměstnanců samosprávy	
9	Vypracovat a přijmout etický kodex a charty veřejných služeb	
9	Přijmout koncepci soustavy vzdělávání a zahájit výstavbu soustavy	
9	Založit a budovat Institut veřejné správy (1. fáze)	
9	Koncepčně dotvořit a posílit Institut místní správy	
Posílení demokratické kontroly		
10	Dotvořit legislativu zaručující právo na informace a povinnost veřejné správy informovat	
10	Reforma správního soudnictví a nová úprava stížností	
10	Zřídit ombudsmana	
Organizace a řízení reformy		
11	Organizačně zabezpečit střednědobé úkoly a projekty reformy	
11	Informovat o reformě	
11	Monitoring a hodnocení procesu reformy	

12.3 Střednědobé úkoly (červenec 2001-prosinec 2003 až 2006)

Kapitola	Úkol
Příprava na členství v EU	
3	Dokončit harmonizaci práva
3	Posílit kapacity na úsecích střednědobých priorit dle Partnerství pro vstup
3,4	Dokončit výstavbu institucí a kompetencí pro regionální a strukturální politiku EU
3	Vytvářet kapacity pro implementaci <i>acquis</i> po přijetí ČR do EU
3	Pokračování a dokončení negociací, včetně podpory negociačního týmu
3	Informační podpora přípravy na členství
3	Příprava účasti ČR na práci a řízení EU po přijetí
Decentralizace státní správy a územně-správní reforma	
4	Dokončit uspořádání krajských správních orgánů
4	Dokončit nové uspořádání státní správy na 1. stupni
4	Příprava a provedení voleb do krajských a místních zastupitelských orgánů
4	Monitorovat vývoj struktury obcí a výkon obecní samosprávy a státní správy na 1. stupni; šířit dobré zkušenosti
Reforma klíčových procesů	
5	Realizovat program regulatorní reformy
5,10	Zhodnotit účinnost kontrol a dobudovat kontrolní systém
5	Realizovat novou koncepci řízení veřejného sektoru a správy veřejného majetku
5	Přizpůsobit předpisy a praxi zadávání veřejných zakázek standardům EU
5	Realizovat program zlepšování komunikace s veřejností
Reforma financování	
6	Modernizovat metodiku veřejných rozpočtů
6	Dokončit reformu veřejných financí v souladu s direktivami EU
6,10	Dokončit reformu systému finančních kontrol
6	Dokončit výstavbu systému pro správu, využívání a kontrolu strukturálních fondů EU
Zdokonalování organizace a řízení	
7	Hlubší analýza efektivnosti a hospodárnosti veřejné správy a zahájení realizace programu úspor
7	Průběžná racionalizace a zhospodárňování správy
Sektorové reformy	
8	Plnění střednědobých úkolů všech sektorových reforem

Reforma řízení a rozvoje lidských zdrojů	
9	Dokončit výstavbu systému personálního řízení
9	Realizovat nový systém státní služby a obdobný systém pro zaměstnance územních samospráv
9	Dokončit výstavbu Institutu veřejné správy a jeho programů
Posílení demokratické kontroly veřejné správy	
10	Zavést systém skládání účtů veřejné správy na úsecích širšího veřejného zájmu
10	Vyhodnotit účinnost právních regulací v oblasti kontrol a přijmout potřebná opatření
Organizace a řízení reformy	
11	Aktualizovat strategii reformy
11	Informovat o reformě
11	Monitoring a hodnocení procesu reformy
11	Konečné vyhodnocení reformy, zpráva o reformě, návrhy na další modernizaci veřejné správy

13. Závěr

13.1 Závěrečný komentář NVF

Závěrem je třeba připojit několik poznámek. Návrh odráží situaci popsanou v úvodu. Autorům se pravděpodobně podařilo dojít tak daleko, jak jen bylo možné. Spolupráci nikdo v příslušných orgánech veřejné správy neodmítl, někdy však nebylo s kým komunikovat a jindy se jen obtížně navazoval styk se značně přetíženými odborníky. Výrazně se projevil nedostatek koncepčních úvah o budoucnosti veřejné správy a existence široké palety rozdílných až protichůdných názorů na to, co je třeba dělat. Značnou rozdílností názorů na ideální řešení je poznamenáno i samotné jádro celé reformy - decentralizace státní správy a územně-správní reforma.

Návrh má proto tyto rysy, které je třeba vzít v úvahu při jeho posuzování a dalším využívání:

- důraz se klade na celkovou koncepci nutných reforem a základní souvislosti (proto se může některým praktikům zdát příliš globální, rozsáhlý a obecný);
- v potřebných případech se doporučované změny zdůvodňují a uvádějí do širších souvislostí;
- stupeň podrobnosti odpovídá znalosti problematiky a stupni jejího propracování v české veřejné správě (některé kapitoly jsou proto konkrétnější a obsahují podrobnější a přesnější návrhy než jiné);
- v několika případech se uvádějí a komentují hlavní rozdílné názory na příslušné otázky;
- v oblastech, kde má česká veřejná správa jen malé vlastní zkušenosti, se využívají náměty poskytované evropskými programy a institucemi.

Jak bylo řečeno v úvodu, návrh strategie považujeme za podklad a podnět pro další práci na strategii reformy veřejné správy v příslušných vládou pověřených orgánech, nikoliv za směrnici, jíž by se tyto orgány měly držet. Vládní orgány si vypracují a budou realizovat svou vlastní strategii, nepůjde tedy o pouhé převzetí strategie vypracované NVF nebo jinou institucí.

13.2 Jak dále pracovat s návrhem strategie reformy

NVF je si vědom toho, že rozhodování o další práci na strategii reformy není v jeho kompetenci. Proto návrh předává s těmito náměty:

- (1) Návrh by měl být posouzen a prodiskutován v příslušných orgánech vlády. NVF k tomu může poskytnout další informace a odbornou podporu, např. přípravou a organizováním diskuzí, přizváním předních evropských odborníků na vybrané otázky nebo školením aktérů reformy v různých otázkách obsahu a metod reformních programů a procesů.

- (2) K dispozici budou i další návazné projekty Phare, které byly předběžně projednány s MV pro otázky decentralizace, kontroly, informačních technologií, vzdělávací soustavy, přípravy "manažerů změn" v jednotlivých sektorech, apod.
- (3) V některých oblastech návrh doporučuje provedení analytických průzkumů a další diskuze dříve, než se zvolí konečné řešení. I když existují priority, sliby a politické tlaky, reformu veřejné správy uspěchat nelze. Ukvapené přijetí sporných a nedomyšlených řešení se může stát zdrojem dlouhodobých obtíží.
- (4) Vzhledem k tomu, že kapacity pro koncepční práci a strategické plánování uvnitř české veřejné správy jsou a v nejbližší době zůstanou omezené, pro další spolupráci na reformě je žádoucí vyhledat a získat nejlepší české odborníky i mimo veřejnou správu.
- (5) Při rozhodování o výběru a sledu jednotlivých reformních opatření bude žádoucí mít neustále na mysli konečný cíl, celkový rámec a hlavní souvislosti. Isolovaná reformní opatření ignorující souvislosti (a často prosazovaná určitým orgánem nebo vlivnou osobou) se mohou jevit jako krátkodobě atraktivní, strategie by se jich však měla vyvarovat.
- (6) Strategie reformy by měla zůstat živá a otevřená. Není třeba rozhodnout o všech oblastech reformy do detailu na samém začátku. Také je nutno počítat s tím, že prohlubující se přípravy na členství v EU otevřou další otázky a přinesou pro reformu další náměty. Na strategii je proto třeba dále pracovat i po schválení základních cílů, celkového rámce a bezprostředních priorit reformy.

**Seznam odborníků, kteří se podíleli na zpracování materiálu
“Návrh strategie reformy veřejné správy ČR”:**

Doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.
Doc. Ing. Bojka Hamerníková, CSc.
JUDr. Václav Henych
Ing. Petr Chuděj
Ing. Věra Jechová
Ing. Věra Kameníčková, CSc.
JUDr. Eliška Kadaňová
Doc. Dr. Milan Kubr, CSc.
JUDr. Miloš Matula, CSc.
Doc. JUDr. Vladimír Mikule
Ing. Eva Pauknerová, CSc.
Doc. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
Doc. PhDr. Martin Potůček, CSc.
JUDr. Karel Svoboda, CSc.
JUDr. Aleš Šrámek, CSc.
Doc. Ing. Jiří Volf, CSc.
Doc. RNDr. René Wokoun, CSc.

**Konzultováni byli též experti programu SIGMA (společná iniciativa
OECD a programu Phare Evropské unie) a Evropského institutu
veřejné správy (EIPA)**

Konečný text zpracovali:

Doc. Dr. Milan Kubr, CSc.
Doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc.
Doc. PhDr. Martin Potůček, CSc.

Koordinace a podpora projektu Národním vzdělávacím fondem:

PhDr. Miroslava Kopicová
Ing. Jarmila Modrá
Mgr. Marcela Severová