

Veřejná správa pro 21. století

Marie Bohatá
Radim Bureš

Edice učebních textů

Odborné nakladatelství Vysoké školy ekonomie a managementu

VŠEM

VYSOKÁ
ŠKOLA
EKONOMIE
A MANAGEMENTU

VEŘEJNÁ SPRÁVA PRO 21. STOLETÍ

Vysoká škola ekonomie a managementu

2022

Veřejná správa pro 21. století

Autoři:

Doc. Ing. Marie Bohatá, CSc. (kapitoly 1,2, 7–11)

PhDr. Radim Bureš (kapitoly 1,3–6)

Recenzenti:

doc. PhDr. Kateřina Kubalčíková, Ph.D.

doc. Ing. Michal Plaček, M.sc, Ph.D.

Copyright © Vysoká škola ekonomie a managementu 2022

Vydání první. Všechna práva vyhrazena

ISBN: 978-80-88330-72-1

Vysoká škola ekonomie a managementu

www.vsem.cz

Žádná část této publikace nesmí být publikována a šířena žádným způsobem a v žádné podobě bez výslovného svolení vydavatele.

Obsah

Seznam obrázků	7
Seznam tabulek	8
Značky a symboly v učebním textu	9
Předmluva	10
1. KAPITOLA: STÁT A JEHO SPRÁVA	12
1.1 Trocha historie	13
1.2 Teoretická reflexe státu a jeho správy	14
1.3 Moderní systémy a principy vládnutí ve veřejné správě	16
1.4 Mezinárodní aspekty veřejné správy	22
1.5 Vize a výzvy veřejné správy pro 21. století	25
2. KAPITOLA: VEŘEJNÝ SEKTOR	32
2.1 Vznik a struktura veřejného sektoru	33
2.2 Role veřejného sektoru	34
2.3 Financování veřejného sektoru	36
3. KAPITOLA: STÁTNÍ SPRÁVA A JEJÍ ORGANIZACE	41
3.1 Vymezení některých pojmů	42
3.2 Organizační struktura státních orgánů	44
3.3 Územní rozmístění státních úřadů	51
4. KAPITOLA: SAMOSPRÁVA	54
4.1 Samospráva v České republice a její dopad na výkon veřejné správy	55
4.2 Územní členění státu a územní samospráva	56
4.3 Přenesená působnost	58
4.4 Obecní zřízení	62
5. KAPITOLA: STREATEGICKÉ ŘÍZENÍ STÁTU	69
5.1 Východiska činnosti státní správy	70
5.2 Politické programy a jejich odraz v programových dokumentech vlády	71
5.3 Procesní úpravy	73
5.4 Strategické dokumenty České republiky	78
5.5 Hodnocení strategického řízení státu	79
6. KAPITOLA: STÁTNÍ ÚŘEDNÍCI A JEJICH POSTAVENÍ	84
6.1 Historické souvislosti	85
6.2 Vývoj kodifikace postavení federálních úředníků v USA – modelový případ	86
6.3 Jaký zákon pro Českou republiku?	87
6.4 Platný zákon	88

6.4.1	Obory služby	89
6.4.2	Správní úřad	89
6.4.3	Systemizace	90
6.4.4	Otevřená a uzavřená státní správa	91
6.4.5	Řízení státní služby	92
6.4.6	Platové podmínky	92
6.4.7	Omezení vyplývající ze služebního poměru	94
6.4.8	Služební hodnocení a otázka tzv. definitivy	94
6.5	Počet státních úředníků	95
6.6	Budoucnost služebního zákona	96
7.	KAPITOLA: SPOLUPRÁCE VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU	100
7.1	Veřejné zakázky	101
7.2	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP)	102
7.2.1	Výhody PPP	102
7.2.2	Politika vlády ČR	103
7.2.3	PPP v praxi	103
7.2.4	Úskalí při realizaci PPP	104
8.	KAPITOLA: VEŘEJNÁ SPRÁVA A NADNÁRODNÍ PODNIKY	107
8.1	Směrnice OECD pro nadnárodní podniky	108
9.	KAPITOLA: ŘÍZENÍ A SPRÁVA PODNIKŮ S MAJETKOVOU ÚČASTÍ STÁTU	114
9.1	Podstata řízení a správy společností (korporací)	115
9.2	Principy OECD pro řízení a správu společností a iniciativy EU	116
9.3	Principy OECD pro řízení a správu společností s majetkovou účastí státu	117
9.4	Implementace principů OECD pro řízení a správu státem vlastněných podniků v České republice	119
10.	KAPITOLA: ETIKA A INTEGRITA VEŘEJNÉ SPRÁVY	124
10.1	Veřejný zájem	125
10.2	Dichotomie mezi politikou a správou	125
10.3	Diskrece	126
10.4	Etika a hodnoty ve veřejné správě	127
10.5	Hlavní etické problémy veřejné správy	129
10.6	Přístupy OECD k etice a integritě veřejné správy	131
11.	KAPITOLA: ETICKÁ INFRASTRUKTURA VEŘEJNÉ SPRÁVY	137
11.1	Etická infrastruktura	138
11.2	Etický kodex	138
11.3	Řízení rizik	139
11.4	Etický audit	140
11.5	Whistleblowing	140
11.6	Vzdělávání a trénink	141
11.7	Organizační kultura	142
11.8	Nástroje etické infrastruktury využívané v České republice	143

Místo závěru – otevřené otázky	147
Glosář	149
Literatura	152
Vzorový test	154

Seznam obrázků

Obrázek 1.1 Prvky ovlivňující systém vládnutí	17
Obrázek 2.1 Tržní selhání	33
Obrázek 2.2 Rozpočtová soustava ČR	37
Obrázek 4.1 Územní uspořádání ČR před rokem 2021	57
Obrázek 4.2 Mapa samosprávných krajů	58
Obrázek 4.3 Vztah státní správy a samosprávy	60
Obrázek 4.4 Územní uspořádání Karlovarského kraje	60
Obrázek 5.1 Strategická mapa ministerstva pro místní rozvoj a ministerstva financí	72
Obrázek 5.2 Vývoj implementace Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR	80
Obrázek 10.1 Integrita ve veřejném sektoru a její komponenty	132
Graf 10.1 Nejdůležitější hodnoty ve veřejné správě ČR	129
Graf 10.2 Nezávažnější etické problémy veřejné správy České republiky	131
Graf 11.1 Očekávání respondentů	143
Graf 11.2 Vliv osobních postojů a vnitřního prostředí na rozhodování	145

Seznam tabulek

Tabulka 1.1 Administrátoři vs. manažeri	18
Tabulka 3.1 Organizace podřízené ministerstvu zemědělství	47
Tabulka 4.1 Důvěra veřejnosti ve veřejné instituce	54
Tabulka 5.1 Hodnocení států z hlediska existence dlouhodobé vize vlády	79
Tabulka 6.1 Cíle a žádoucí cílový stav služebního zákona	88
Tabulka 6.2 Platové poměry ve státní službě 2019	93
Tabulka 6.3 Pozitiva a negativa služebního zákona	96
Tabulka 10.1 Index vnímání korupce	130

Značky a symboly v učebním textu

Struktura distančních učebních textů je rozdílná již na první pohled, a to např. v zařazování grafických symbolů – značek.

Specifické grafické značky umístěné na okraji stránky upozorňují na definice, cvičení, příklady s postupem řešení, klíčová slova a shrnutí kapitol. Značky by měly studenta intuitivně vést tak, aby se již po krátkém seznámení s distanční učebnicí dokázal v textu rychle a snadno orientovat.

Definice



Upozorňuje na definici nebo poučku pro dané téma.

Příklad



Označuje příklad praktické aplikace učiva včetně řešení.

Otázky k procvičení a úkoly



Označuje otázky a úkoly s postupem řešení na konci kapitoly.

Klíčová slova



Upozorňuje na důležité výrazy či odborné termíny nezbytné pro orientaci v daném tématu.

Shrnutí kapitoly



Shrnutí kapitoly se zařazuje na konec dané kapitoly. Přehledně, ve strukturovaných bodech shrnuje to nejpodstatnější z předchozího textu.

Předmluva

Veřejná správa řeší potřeby společnosti a funguje na základě organizačních struktur, procesů, rolí, vztahů, politik a programů. Ovlivňuje ekonomickou prosperitu země, sociální soudržnost a životní podmínky občanů. Odráží způsob vládnutí v jednotlivých zemích.

Současná rychlost sociálních, technologických a ekonomických změn vyžaduje, aby se všechny orgány veřejné správy (státní správy i samosprávy) přizpůsobovaly novým skutečnostem. Nové trendy v rozvoji veřejné správy reflektují rostoucí komplexnost rozvoje společnosti a jsou umožněny především moderními technologiemi a příležitostmi vznikajícími na základě digitalizace. Ve stále nepřehlednějším světě a rostoucí složitosti nových problémů se zvyšuje význam dobré informovanosti občanů, která se opírá o transparentnost a otevřenost veřejné správy. To je zároveň cesta ke zvyšování důvěry občanů ve správu věcí veřejných.

Zkušenosti zemí, které se snaží svou veřejnou správu modernizovat, ukazují, že se osvědčuje identifikovat priority (často jde např. o rozpočet a jeho využití pro realizaci vybraných projektů) a zapojit občany/stakeholdery do návrhů a implementace veřejných politik a získávat od nich efektivní zpětnou vazbu.

Dosavadní poznatky naznačují, že míra participace závisí na množství a kvalitě informací, k čemuž je nutno vytvořit odpovídající institucionální rámec, mechanismy a kapacitu veřejné správy pro poskytování potřebných informací a vedení dialogu a na míře důvěry občanů/stakeholderů ve veřejnou správu. Současně je třeba zájem občanů/stakeholderů dlouhodobě kultivovat.

Současná situace ve veřejné správě v České republice charakterizuje střet s tradicí, často založené hluboko v dobách Rakouska-Uherska, a spočívající v zaběhlých procesech, organizaci, ale i představách o tom, jaká je role veřejné správy. S touto tradicí se střetávají snahy o modernizaci spojené s pokračující demokratizací, větším zapojení stakeholderů, ale zejména s digitalizací.

Vládní úsilí vyspělých zemí na mezinárodní úrovni efektivně zastřešuje OECD se svými iniciativami v oblasti veřejné správy a její etiky a integrity. Čtenář tohoto učebního textu s nimi bude seznámen. Je možno konstatovat, že koncept otevřeného vládnutí se stává důležitou součástí moderního veřejného vládnutí, které významným způsobem posiluje demokracii a inkluzivní růst.

V následujícím textu jsme se pokusili přiblížit nejen ony moderní trendy, ale i současný stav, z něhož modernizace vyrůstá, a se kterým někdy musí bojovat.

Text se tak skládá ze čtyř bloků:

1. Základní představení veřejné správy (kapitola 1 a 2).
2. Současné fungování veřejné správy (kapitoly 3–6).
3. Moderní trendy ve veřejné správě (kapitoly 7–9).
4. Etická dimenze fungování veřejné správy (kapitoly 10 a 11).

Doc. Ing. Marie Bohatá, CSc.
PhDr. Radim Bureš

1

kapitola

Stát a jeho správa

1. kapitola

Stát a jeho správa

Úvod

Diskuse o tom, jaký stát chceme mít a jak má být spravován, získaly v letech 2020–2021 na síle. Dominantní roli v tom hraje pandemie COVID-19, která ostře položila otázku míry, v jaké má stát chránit své občany, kde jsou limity této ochrany a kde tato „ochrana“ přesahuje do omezování osobní svobody, popřípadě kdo je odpovědný za selhání a vysoký počet obětí pandemie. Tyto diskuse navazují na starší politický slogan – řídit stát jako firmu.

Než přistoupíme k podrobnějšímu popisu fungování veřejné správy v ČR a tématům její modernizace po vzoru nejlepší praxe jiných zemí či doporučení mezinárodních organizací, považujeme za nutné udělat krátkou sondu do historie správy státu a jejích teoretických reflexí. Ukáže se totiž, že řada našich dnešních otázek byla v minulosti řešena prakticky i teoreticky. V neposlední řadě historický exkurz může pomoci osvětlit některé aspekty fungování veřejné správy, které zvenci mohou připadat nepochopitelné.

Cíle kapitoly

- Ukázat ve stručnosti proces formování správy věcí veřejných a vztahů mezi vládou a správou.
- Naznačit základní východiska teoretického uvažování o státu a jeho správě.
- Vymezit termín „dobré vládnutí“.

1.1

Trocha historie

Není cílem této kapitoly detailně se zabývat historickým vývojem veřejné správy. S podrobným pohledem je možné se seznámit v knize Richarda Pomahače „Základy teorie veřejné správy“¹. Nicméně krátký historický exkurz pomůže pomoci pochopit některé současné diskuse.

Prvním krokem ke vzniku veřejné správy bylo rozdělení záležitostí na soukromé a veřejné. Primitivní či rodové společnosti takovéto rozdělení neznaly. S rozpadem primitivních (pravěkých) společenských forem a nástupem forem archaických (starověkých) se rozděluje soukromé a veřejné a zároveň se vyděluje vládnoucí vrstva. Formují se první formy vlády – starořecká „polis“, kdy svobodní občané řeší společně veřejné záležitosti a orientální či despotická, kdy se absolutní vládce se obklopuje byrokratickou vrstvou.

S oddělováním vládnutí jako specifické činnosti vzniká i otázka pravidel, podle nichž se má vládnout. Vznikají první zákony, které:

- umožňující žít spolu,
- umožňující vládnout.

S tím se rozvíjí vztah zákonodárce, vlastního zákona a jeho správce (exekutiva). Již Aristoteles v reakci na toto dilema zdůrazňoval, že vše mají řídit správné zákony, možnosti úředníků rozhodovat mají být minimální. Vztah komplexnosti zákonů či předpisů versus úřednické „diskrece“ je ostatně aktuální dodnes. Ještě je vhodné připomenout, že klíčovou součástí správy byly záležitosti „kultu“².

Středověk přinesl vazalský systém spravování státu, vládnutí a správa jsou ztotožněny (feudum). „Panské právo“ představuje jednotu moci hospodářské, vojenské i soudní. Zároveň do poskytování „veřejných služeb“ vstupují externí subjekty, řadu správních činností v oblasti „školství“ a „zdravotnictví“ a „sociální péče“ přebírá církev. Toto rozdělení dopadá na boj o moc.

Vedle tohoto základního modelu vznikají další autonomní správní oblasti, jako jsou cechy či samo-správná města. Současně vznikají skupiny, které se podílejí na správě veřejných záležitostí, jako jsou klerici, literáti (např. čínští manadarini), dvorská šlechta, patriciát (gentry) či právníci. Celý středověký systém pak z hlediska správy charakterizuje rozdrobení neboli partikularismus³.

Změnu přináší nástup absolutistických monarchií⁴ v 17. stol. Národní stát a teritorialita postupně nahrazují osobní vazby. Absolutismus jako reakce na rozdrobení (partikularismus) zdůrazňuje potřebu ochrany a udržení moci, což vede ke vzniku byrokratické vrstvy a celé řady pravidel. Roste také důraz na výběr daní, jakožto základ fungování státu. Panovník má zájem na výběru daní pouze na něm závislým úředníkem, což se mimo jiné ukázalo jako nástroj k omezování korupce.

Příkladem posilování role státu a státní správy mohou být reformy Josefa II. v Rakousko-Uhersku či Napoleonské Francii. Napoleon např. zavedl nový daňový a vzdělávací systém, vznikají státní banky apod. V 19. stol. je pak moderní stát založený na fungující byrokracii plně rozvinut v Evropě a Americe.

1 POMAHAČ, R. Základy teorie veřejné správy, Aleš Čeněk, Plzeň 2011, ISBN978-80-7380-330-8

2 Skvělé beletristické zpracování vzniku a role zákonů v dějinách lidstva nabízí Thomas Mann v povídce „Zákon“.

3 https://cs.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A1vn%C3%AD_partikularismus

4 O absolutismu více např. <https://cs.wikipedia.org/wiki/Absolutismus>

1.2

Teoretická reflexe státu a jeho správy

Niccolo Machiavelli (1469–1527) poprvé definoval „stát“ jako pojem, který vyjadřuje politický útvar, aniž by sledoval typ režimu, který v něm je. Stát je neutrální, neboť nezahrnuje myšlenku dobra ani zla. Jeho hlavním a jediným zájmem je rozšíření a udržení moci či jeho stability, kterou neudržuje řád, ale vojenská síla.

Teoreticky se tato nová situace odráží v teoriích „společenské smlouvy“ (Thomas Hobbes, Jean Jack Rousseau) mezi vládcem a poddanými. Jde o jakousi výměnu ochrany za poslušnost.

Moderní byrokracie se pak vyvíjí během 18. století. V polovině 19. století se byrokratická forma správy státu rozšířila do všech průmyslových zemí světa a postupně pronikla i do mocenských struktur korporací.

Max Weber a jeho definování moderní byrokracie

Postupný rozvoj veřejné správy v 19. stol. přinesl první její komplexní teoretické vymezení v díle německého sociology Maxe Webera.

„Moderní stát je ústavně přiměřeným svazem panství, který na nějakém území úspěšně zmonopolizoval legitimní fyzickou moc jako prostředek panství a za tímto účelem v rukou svého vedení spojil věcné provozní prostředky, vyvlastnil však veškeré z vlastní moci oprávnění stavovské funkcionáře, kteří jimi dříve disponovali na základě vlastního práva, a na jejich nejvyšší vrchol zasedl sám“.

Klíčová je jeho teorie legitimního panství či moderně řečeno vládnutí. Podle Webera je legitimní panství takové, které je ovládanými individui uznáváno. „Panství je šance, kde se určitý příkaz setká s poslušností“. Panství předpokládá vzájemné očekávání – očekávání toho, kdo rozkazuje, že jeho příkaz bude vyslechnut, očekávání těch, kteří poslouchají, že příkaz bude mít takový charakter, jaký očekávají, tj. uznávají.

Weber rozeznává tři druhy panství:

1. Tradiční panství.

Tradiční panství je patriarchální a je založeno na posvátnosti odedávna existujícího pořádku a moci. Toto panství je strukturálně podobné s rodinnou. Chybí formální právo, charakter vztahů je výrazně osobní. Strukturu společnosti tvoří pán, jeho služebníci a poddaní. Jakousi byrokratickou vrstvu zde tvoří služebníci, příbuzní, osobní přátelé, osobně věrní vazalové.

Tradiční panství má dvě formy:

- Čistě patriarchální (byzantinská).
- Stavovská – relativně autonomní vrstva se stavovskou ctí, řízení pomocí literátů (křesťanská feudální Evropa, duchovní, ale i např. mandaríni).

2. Charismatické panství.

V protikladu k tradičnímu panství je založeno na neobvyklosti, novosti, „velké revoluční síle“. I zde existují osobní vztahy pána a podřízených. Zdrojem moci ale není tradice, nýbrž emocionální oddanost charismatickému vůdci. Neexistují racionální pravidla, charisma působí bez ohledu na hodnoty, které jsou vyznávány. Weber sem zařadil historické vůdce, jako byli Périklés, Napoleon, Čingischán, Ježíš. My bychom mohli doplnit třeba Hitlera.

I když obě výše zmíněné typy panství jsou převážně historické, i dnes se s nimi můžeme v různých částech světa setkat. A i v našich kulturních podmínkách se můžeme setkat s jejich jistými rysy.

3. Legální panství.

Základem legálního „panství“ je podřízenost zákonům, tedy i vládnoucí vrstvy (ale i správa správa) jsou podřízeny stejným zákonům jako ovládaní. Platí formální postup „bez ohledu na osoby“. Byrokracie je pak oddělena od skutečné moci (monarchie či demokracie). Tento formálně právní princip je chápán jako naplnění formální racionality. Legální panství pak vlastně představuje první definice administrativního aparátu, tedy byrokracie.

Byrokratické řízení se pak podle Webera⁵ vyznačuje následujícími principy.

- Byrokraté jsou svobodní a podřizují se pouze věcným služebním povinnostem.
- Mají pevnou služební hierarchii.
- Mají přesně určenou služební kompetenci.
- Pracují na základě smlouvy, tedy na zásadě svobodné volby a odbornosti.
- Mají stálý plat.
- Svoji službu považují za jediné nebo hlavní povolání.
- Mohou předvídat svoji kariéru, postup na základě služebních let nebo na základě schopností, nezávisle na názoru představeného.
- Pracují odděleni od prostředků řízení.
- Podřizují se přísné jednotné služební kázni a kontrole.

CVIČENÍ 1



Jaké jsou typy panství podle Maxe Webera?

Rozvoj teorie administrativy

Na uvedené principy si můžeme vzpomenout při sledování starších filmů popisujících situaci v Rakousku-Uhersku či za První republiky. Jakkoli se vývoj od té doby výrazně posunul, některé rysy takto definované byrokracie ale i postoje občanů k nim můžeme vysledovat i v současnosti.

Tematizace pojetí veřejné správy se na konci 19. stol. přesunula do USA, které nebyly zatíženy vrchnostenským pojetím byrokracie a byly více otevřeny hledání optimálního vztahu mezi vládou (politickým rozhodováním) a správním aparátem.

Známý je termín „Administrativní stát“ („The Administrative State“), jehož autorem je Dwight Waldo v roce 1948. Jedná se o vývojovou formu veřejného sektoru, která přichází po „politickém státu“. Myšlenku dále rozpracoval pozdější americký prezident Woodrow Wilson (1856–1924), který říká, že „Správa leží mimo vlastní sféru politiky. I když politika stanoví úkoly pro správu, nemělo by se jí dovolit, aby manipulovala s jejím výkonem“. Podle něj striktním oddělením politiky od správy je možné se zbavit svévole a korupce. Není bez zajímavosti, že podobná diskuse se vedla i v České republice na přelomu tisíciletí, kdy kritici rozšířené korupce a politické svévole volali po silnějších a více nezávislých institucích veřejné správy⁶.

Woodrow Wilson pak definuje principy administrativy (veřejné správy) obdobně jako Max Weber následovně:

- Úkoly pro veřejnou správu vytyčí politici podle svých nejlepších představ, realizují je administrátoři v rámci svých možností.
- Veřejná správa stojí a padá s písemnými dokumenty a úřad je jejím rozumem i srdcem.
- Kontinuitu veřejné správy zabezpečují předpisy.
- Pravidla ve veřejné správě mají nejčastěji buď právní, nebo technickou povahu.
- Úřady jsou organizovány podle funkcí a hierarchie.
- Veřejné a soukromé zdroje jsou striktně odděleny.
- Funkcionáři a zaměstnanci plní svoje úkoly dobře tehdy, plní-li je jako své poslání a s vědomím vysoké společenské odpovědnosti.
- Veřejný zájem je jediným dominantním zájmem ve veřejné správě.

⁵ Wirtschaft und Gesellschaft, 1922

⁶ Viz např. DVOŘÁKOVÁ, V., Rozkl(r)ádání státu, Universum 2012, ISBN 978-80-242-3488-5 nebo JANSÁ, P. A KOL., Studie národní integrity, Transparency International ČR, Praha 2011, ISBN 978-80-87123-17-1.

Myšlenku fungování byrokracie jako dobře namazaného stroje v následujících letech zpochybňují další teoretici správy. Např. Robert King Merton (1910–2003) upozorňuje na nechtěné důsledky činností byrokracie či na její systémové dysfunkce. Úřad má tendenci směřovat k zaměňování prostředků za cíle, zájmy úřadu mohou vytlačit úsilí o realizaci vnějšího cíle. Důraz na pravidla vede k tomu, že dodržování pravidel je jediným cílem. Úřední činnost se stává rutinou, která řeší zadané úkoly bez ohledu na cíle a dopady.

Ve 30. letech se potom rozvíjí hnutí „Human factors“, které zdůrazňuje roli „lidského faktoru“ ve složitých organizacích, jako je mj. veřejná správa. Poukazuje se např. na závislost vedení na organizační hierarchii⁷. Např. Michel Crozier⁸ shledává, že v řadě případů vedení nedokáže své záměry prosadit a je v moci svých podřízených, ať již pro pasivní resistenci, filtrování podkladů či z dalších důvodů. Navíc pracovníci na nižším stupni mají vždy větší diskreční pravomoci, než odpovídá požadovaným postupům.

Uvedené úvahy vedly ve 40. letech k formování teorie „New Public Administration“, za kterou stojí již zmíněný Dwig Waldo⁹ či H. G. Frederickson¹⁰. Podle nich veřejná správa nemůže být prostá politických hodnot a zájmů. Objevují se volání po intenzivnějším zapojení občanské veřejnosti do veřejné správy. Občanská participace je vnímána jako prostředek k prosazování změn a rozměňování moci v rámci organizace. Naopak decentralizace vede ke zvýšení občanského zapojení. Zde je vhodné připomenout, že podobné úvahy stály i za nastavováním systému veřejné správy a zejména samosprávy v ČR v 90. letech (viz blíže v kapitole 4 Samospráva). Objevuje se zastupitelská byrokracie, tedy administrativa zaměřená na klienty a zastupování zájmů občanské klientely pracovníky veřejné správy.

Vzniká tak nové paradigma správy:

- Správní úředníci mají jasně vymezené povinnosti a odpovědnost, dochází ke specializaci činností.
- Existuje relativní stabilita struktury funkcí.
- Dochází ke kategorizaci procedur a řešení, existuje vázanost na určitý typ úkonů.
- Z existence obecné charakteristiky výkonu funkcí vyplývá i zaměnitelnost úředníků.
- Úředníci informují politické vedení o vývoji a kontrolují a implementují politiku.
- Prostřednictvím úřední hierarchie jsou úředníci osobně zodpovědní vůči vládě a lidu.
- Správa je politicky neutrální a nestranná ve smyslu stranické politiky, a je tedy schopna sloužit kterémukoli politickému vůdci¹¹.

1.3

Moderní systémy a principy vládnutí ve veřejné správě

S pojmem vládnutí pracuje celá řada disciplín (politologie, historie, filozofie, sociologie, ekonomie), což se promítá do odlišných důrazů při jeho definování. V tomto textu vycházíme z celostní definice, kterou používá United Nations Development Program (UNDP).

7 Krásně je tento princip vyjádřen v seriálu „Ano, pane ministře!“

8 https://en.wikipedia.org/wiki/Michel_Crozier

9 https://en.wikipedia.org/wiki/Dwight_Waldo

10 https://en.wikipedia.org/wiki/H._George_Frederickson

11 K tomu viz zajímavá úvaha o roli Adolfa Eichmana in: PALUMBO, D., MAYNARD-MOODY, S., Contemporary Public Administration, Longman, N.Y. 1991.

DEFINICE

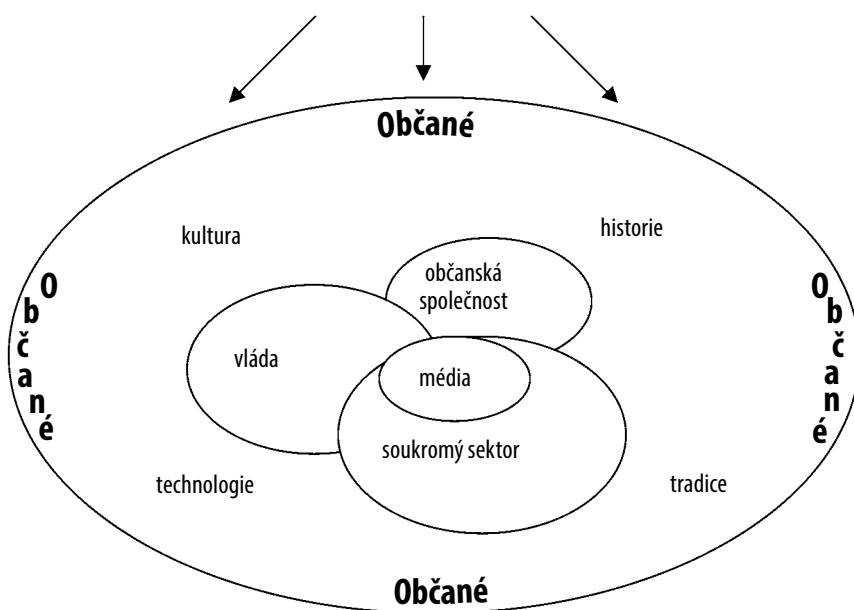


Podle UNDP je **vládnutí** systémem hodnot, politik a institucí, pomocí nichž společnost spravuje své ekonomické, politické a sociální záležitosti ve vztazích mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem. Je to způsob, jakým společnost organizuje sebe samu a jakým přijímá rozhodnutí pro dosažení vzájemného porozumění, dohody a kooperace. Občanům nabízí mechanismy a procesy pro artikulaci zájmů, pro zprostředkování rozdílů v zájmech a uplatňování jejich práv a závazků. Jsou to pravidla, instituce a praktiky, které omezují nebo poskytují podněty pro jednotlivce, organizace a firmy.

Vládnutí zahrnuje sociální, politickou a ekonomickou dimenzi a **funguje na všech úrovních lidské interakce** – domácnost, obec, municipalita, národ, region i globální úroveň. Jak ukazuje obr. č. 1.1, vládnutí je výsledkem působení vnitřních i vnějších vlivů.

OBRÁZEK 1.1

Prvky ovlivňující systém vládnutí



Vnější vlivy

Zdroj: VYMĚTAL, P.: *Teoretická reflexe proměny pojmu vládnutí ve 20. století a její ideové zdroje*. Praha: Fakulta humanitních studií, Univerzita Karlova, 2008.

Jak vyplývá z předchozí subkapitoly, byrokratické systémy jsou relativně efektivní, předvídatelné, stabilní a dosahují konzistentních výsledků, které jsou očekávatelné. Kladou důraz na rozvoj odbornosti a dovedností. Fungují relativně uspokojivě za předpokladu, že je prostředí stabilní, úkol je relativně snadný, každý občan vyžaduje tutéž službu a kvalita služby není nejdůležitějším kritériem. Globalizace, rozvoj nových informačních a komunikačních technologií a rostoucí komplexnost společenských problémů však vyžadují jiné charakteristiky.

New Public Management

DEFINICE



New Public Management byl inspirován řízením soukromého sektoru a vedl k zavádění tržních principů a prvků do řízení veřejné správy. Klíčovými kritérii se staly efektivnost a efektivita a do centra pozornosti vstoupila orientace na konkrétní potřeby a spokojenost zákazníků, na kvalitu poskytovaných veřejných statků a služeb, na náklady a výsledky poskytování služeb ve vztahu ke stanoveným cílům.

Systém označovaný jako New Public Management (NPM) nabyl globálního významu v 90. letech minulého století. Vznikl v reakci na strukturální hospodářské krize, internacionalizaci oblastí souvisejících s veřejným zájmem a nutnost řešit úkoly sociálního charakteru. Do centra pozornosti vstoupila orientace na konkrétní potřeby a spokojenost zákazníka, na kvalitu poskytovaných veřejných statků a služeb, na náklady a výsledky poskytování služeb ve vztahu ke stanoveným cílům.

Za hlavní prostředky systému NPM lze považovat:

- náhradu pravidel a ustanovení zakázkami a smlouvami;
- oddělení strategických a operativních kompetencí, tj. rozhodování o tom, co je úkolem a jak bude daný úkol splněn;
- delegování odpovědnosti s cílem vytvářet prostor pro iniciativu a kreativitu zaměstnanců veřejné správy;
- zavedení prvků soutěže do veřejné správy;
- vytvoření motivačního systému k růstu pracovní výkonnosti;
- využití prvků decentralizace.

S rostoucí rolí veřejného sektoru v ekonomice (více o tom v kapitole 2) se tak v poslední době do popředí dostává otázka, nakolik jsou vedoucí pracovníci veřejné správy stále úředníky, administrátory, či na kolik se stávají manažery¹².

Vztah administrátorů a manažerů a jejich charakteristiky s jistou nadsázkou popisuje následující tabulka:



TABULKA 1.1

Administrátoři vs. manažeři

Administrátoři se snaží vyhybat chybám.	X	Manažeři hledají cestu k úspěchu.
Cíle administrátorů se nemění.	X	Manažeři vědí, že strategické cíle mohou být dosaženy pouze pomocí flexibilních podcílů.
Administrátor si hraje na arbitra.	X	Manažer je protagonistou hry zvané veřejná správa.
Zdroje jsou pro administrátora bezvýznamné.	X	Zdroje jsou pro manažera prvořadé.
Administrátor se zajímá o to, jakou má odpovědnost.	X	Manažer se zajímá, jaké má úkoly.
Administrátor se uchyluje k rozkošatělým procedurám.	X	Manažer miluje spíše rozhodnutí než rozhodování
Administrátor podléhá prostředí.	X	Manažer se je snaží ovlivňovat.
Administrátoři vidí pokrok ve všeobecně rozšířeném standardu.		Manažeři jsou věčnými experimentátory.

Zdroj: vlastní zpracování

12 Zde si dovoluji osobní dokreslující poznámku. V roce 1993 jsem pracoval na nyní již neexistujícím Úřadu pro legislativu a veřejnou správu. Na nějaké poradě jsem náměstkovi pro veřejnou správu zmínil něco o „manažerech“ ve veřejné správě. Byl jsem okamžitě důrazně poučen, že manažeři ve veřejné správě neexistují. R.B.

Dobré vládnutí

Širším konceptem, který vedle efektivnosti a efektivity propaguje odpovědnost státu vůči občanům, se stal model tzv. **dobrého vládnutí** (good governance) či **veřejného vládnutí** (public governance).

DEFINICE



Good Governance – principy a zásady, které zaručují, že veřejné orgány budou vykonávat své činnosti způsobem, který povede k optimálnímu fungování veřejné správy.

V interpretaci Evropské komise jde o způsob vládnutí usilující o dosahování trvalého ekonomického, sociálního a institucionálního rozvoje podporujícího zdravou vyváženost mezi státem, občanskou společností a trhem, přičemž na tvorbě těchto záměrů se aktivně podílejí občané.

Pojem „dobré vládnutí“ (good governance) představuje reflexe mezinárodního společenství, že ekonomický rozvoj je podmíněn kvalitou „vládnutí“. Tedy regulatorním rámcem a nastavením a fungováním veřejných institucí, které je vymáhají.

Není proto překvapivé, že vymezení „dobrého vládnutí“ se ujaly zejména mezinárodní organizace, které podporují ekonomický a sociální rozvoj. Poprvé se jako celistvý program objevil v rozvojové politice v 80. letech. První ucelená formulace konceptu „good governance“ pochází z 80. let od Světové banky. Mezi organizace zabývající se dobrým vládnutím patří Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Světová banka, Rozvojový program OSN (UNDP), Ekonomická a sociální komise OSN pro Asii a Tichomoří (ESCAP), Evropská komise a Rada Evropy.

Můžeme tedy vidět základní principy „dobrého vládnutí“ podle OECD:

- Participace (Participation).
- Transparentnost (Transparency).
- Zodpovídání se (Accountability).
- Dodržování pravidel právního státu (Rule of Law).
- Efektivita (Effectiveness and Efficiency).
- Kontrola korupce (Control of Corruption).
- Spravedlnost (Equity).

Obdobně definuje principy „dobrého vládnutí“ OSN:

- orientované na konsensus,
- podporující veřejnou účast,
- respektující vládu práva,
- efektivní a hospodárné,
- skládající účty,
- transparentní,
- reagující na požadavky veřejnosti,
- založené na rovném zacházení a inkluzi.

Asi nejpracovanější jsou principy „dobrého vládnutí“ podle Světové banky.

- a) Proces, jehož pomocí jsou vlády vybírány, monitorovány a vyměňovány.
 1. Hlas a skládání účtů (Voice and accountability – VA).
Míra, do jaké občané mohou ovlivňovat výběr své vlády, dále svoboda slova a shromažďování a svobodná média.
 2. Politická stabilita a absence násilí/terorismu (PV).
Vnímání pravděpodobnosti, že vláda bude destabilizována či svržena neústavními či násilnými prostředky včetně politicky motivovaného násilí a terorismu.
- (b) Kapacita vlády efektivně formulovat a implementovat kvalitní (sound) politiku.
 3. Efektivita vládnutí (Government effectiveness).
Vnímání kvality veřejných služeb, kvality státní správy a stupeň nezávislosti na politických tlacích, kvalita formulování a implementace veřejných politik a kredibilita vládního rozhodnutí uskutečňovat tyto politiky.

4. Kvalita regulatorního rámce (Regulatory Q).
Vnímání schopnosti vlády formulovat a implementovat smysluplnou politiku a nastavení regulace, která umožňuje a podporuje rozvoj soukromého sektoru.
- (c) Respekt občanů a státu vůči institucím, které upravují ekonomické a sociální vztahy mezi nimi.
5. Vláda práva (Rule of Law).
Vnímání, do jaké míry společenské subjekty mají důvěru ve společenská pravidla a dodržují je, zejména kvalita vymáhání smluvních závazků, vlastnická práva, činnost policie a soudů a pravděpodobnost zločinu a násilí.
6. Kontrola korupce (Control of Corruption).
Vnímání, do jaké míry je veřejná moc vykonávána s cílem dosažení soukromých zisků, zahrnující jak malou, tak velkou korupci, stejně jako uchvázení („capture“) státu elitami a soukromými zájmy.

Charakteristikami dobrého vládnutí tak jsou:

- Schopnost státu sloužit svým občanům, důraz je kladen na pravidla, procesy a chování, jimiž jsou artikulovány zájmy, spravovány zdroje a uplatňována moc ve společnosti, způsob, jakým jsou prováděny veřejné funkce; stěžejní význam pro stabilitu a výkonnost společnosti.
- Chování orgánů státní správy, které nepředepisuje zákon, ale které mohou občané legitimně požadovat. (Špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům.)

V posledních letech je vládnutí silně ovlivňováno rozvojem informačních a komunikačních technologií (ICT). Hovoří se o digitálním vládnutí (digital governance), které nahrazuje tzv. e-government, někdy považovaný za první stupeň. Digitální vládnutí představuje využívání ICT k dosahování veřejné hodnoty pomocí iniciativ uvnitř vlády a veřejné správy, ale i externí spolupráce se stakeholdery. V prvé řadě jde o strategický důraz na zvyšování hodnoty pro veřejnost a efektivitu, ale také o využívání spolupráce, protože na poskytování veřejných služeb stále více participuje i soukromý a neziskový sektor. Ústředními hodnotami digitálního vládnutí jsou efektivita a efektivnost, transparentnost, udržitelnost a inkluze. Ve srovnání s e-governmentem, který znamená, že vláda/správa je ústředním aktérem, je důraz kladen na integraci (vertikální i horizontální, a to jak uvnitř vlády a veřejné správy, tak i napříč různými sektory) a interakci s občany a dalšími stakeholdery. Pro digitální vládnutí se stává charakteristické sdílené vlastnictví projektů.¹³

Systémy vládnutí fungují v různém institucionálním a kulturním prostředí, ale používají společné principy, které se osvědčily v praxi. V dobře fungující veřejné správě se uplatňují osvědčené principy. Hovoříme o principech dobrého vládnutí.

CVIČENÍ 2



V čem spočívá hlavní rozdíl mezi systémem označovaným jako New Public Management a Veřejným vládnutím (Public Governance)?

Z principů OECD vycházejí **Evropské principy veřejné správy**, které berou v úvahu správní tradice členských států EU, a představují:

- existenci strategického rámce;
- koordinaci;
- legislativu podporující profesionální státní službu;
- finanční udržitelnost;
- řízení lidských zdrojů;
- integritu (etiku);
- kvalitu.

Obsahují i obecné zásady dobré správy, jimiž jsou.:

- předvídatelnost a spolehlivost;
- transparentnost;
- skládání účtů (accountability);