

**ZMĚNY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ****CHANGES IN PUBLIC ADMINISTRATION****ING. SVATAVA NUNVÁŘOVÁ**

*Katedra regionální ekonomie a správy* | *Dept. of Regional Economics and Administration*  
*Ekonomicko-správní fakulta* | *Faculty of Economics and Administration*  
*Masarykova univerzita* | *Masaryk University*  
✉ *Lipová 41a, 602 00 Brno, Czech Republic*  
*E-mail: nunvar@econ.muni.cz*

**Anotace**

Článek má za cíl zjistit jaké základní atributy mají vliv na uplatňování změn ve veřejné správě a stručně naznačit změny, které byly realizovány v české veřejné správě po roce 1989. K tomu jsou využity zejména metody analýzy dostupné literatury, dokumentů a legislativy. Článek nejdříve obecně vymezuje veřejnou správu a principy, na základě kterých funguje, neboť různá míra jejich užití má vliv na konečnou podobu systému veřejné správy. Další pozornost je na obecném představení způsobů a důvodů realizace reformy veřejné správy. Stručně je naznačen průběh reformy veřejné správy ČR v letech 1990 – 2012 a zhodnoceny její výsledky.

**Klíčová slova**

*reforma veřejné správy, principy fungování veřejné správy*

**Annotation**

The goal of the article is to find out basic attributes which have key effects on public administration changes. Next goal is to present changes which were realized in Czech public administration after 1989. Analysis of literature, documents and legislation methods are use for it. First there are generally presented public administration and their basic principles of function. Second the focus is on proceedings and reasons of implementation of public administration reform. Next process of Czech public administration reform (in years 1990 – 2012) is suggested short.

**Key words**

*public administration reform, public administration principles*

**JEL classification:** H83

**Úvod**

Aby byl systém veřejné správy funkční a odpovídal potřebám společnosti je třeba v něm provádět změny. Jedním ze způsobů jak toho lze dosáhnout je reformovat jej. Historie reformních zásahů je bohatá (ať už ve světě či u nás). Správní reformy jsou často klíčovým faktorem pro fungování ekonomik států, neboť efektivita fungování veřejné správy ovlivňuje dosahování ekonomických úspěchů země. Proto se správními reformami a jejich hodnocením zabývá mnoho teoretických škol. Jde o široké a komplexní téma vyžadující souhrnný přístup. Na přípravě reformy a jejich realizaci se obvykle podílí skupina různě zaměřených odborníků. Na konečnou podobu reformy (a tedy i následného celkového systému veřejné správy) mají však zásadní vliv politici, kteří rozhodují o přijetí reformy a kteří ji mohou přetvořit tak, aby napomáhala k posílení jejich moci než k naplnění potřeb společnosti.

## Cíl a metody

Cílem článku je prostřednictvím analýzy literatury a koncepčních dokumentů zjistit jaké základní atributy mají vliv na uplatňování změn ve veřejné správě. Podcílem pak je stručně popsat reformní vývoj aplikovaný v české veřejné správě od roku 1989.

Článek je zaměřen více teoreticky. Od toho se odvíjí i použité metody, a to zejména metoda analýzy dostupné literatury, dokumentů a legislativy, včetně využití internetu.

## Výsledky

Česká republika zvolila po revoluci v roce 1989 pro realizaci výkonné moci státu dvoustupňový systém veřejné správy. To je interpretováno tak, že moc se dělí mezi orgány na ústřední úrovni a dále mezi úrovně územní. Přičemž všeobecný výkon veřejné správy vykonávají na ústřední úrovni ministerstva a další ústřední orgány státní správy (případně další veřejné organizace – úřady – jimi zřizované). V území je výkon všeobecné veřejné správy svěřen krajům a obcím.

Systém veřejné správy sleduje (kromě stupňovitosti) také linie, po kterých je šířena státní moc. V systému české veřejné správy se tedy projevuje i dvouliniovost, kdy je oddělena státní správa (charakterizovaná čistě výkonem státní moci) od samosprávy (vykonávané jak územními samosprávami tak i jinými subjekty veřejné správy – např. veřejné vysoké školy, profesní komory a další).

Český systém veřejné správy je někdy také nazýván spojeným. Spojenost zde spočívá v tom, že orgány územních samosprávných celků vykonávají současně jak samosprávu tak státní správu. „*Historické kořeny spojeného modelu veřejné správy sahají až k prvnímu obecnímu zřízení z roku 1849, které poprvé stanovilo, že obce vykonávají samostatnou a přenesenou působnost. Tento model se na základě zákona č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice československé, respektive zákona č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, uplatňoval během první republiky i na úrovni okresů, respektive zemí. Spojený model veřejné správy uplatňovaný po renesanci místní samosprávy po roce 1990 jen na úrovni obcí došel svého širokého naplnění jednak po ustavení krajského zřízení a především po zániku okresních úřadů a přenosu jejich kompetencí na orgány krajů a na orgány obcí s rozšířenou působností.*“ (Nunvářová, 2006, s. 74)

Pomahač (2011, s. 123) vymezuje veřejnou správu ve dvou rovinách. Nejdříve definuje veřejnou správu v materiálním smyslu jako „*souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na ústřední i místní úrovni a s poskytováním veřejných služeb*“. Druhým pohledem je formální smysl, kdy veřejná správa je „*činností organizačních jednotek a osob, jimiž jsou buďto správní úřady jakožto přímí nositelé veřejné správy, nebo úřední osoby vykonávající úkony správní povahy, anebo zařízení v postavení nepřímých subjektů veřejné správy*“.

Veřejná správa bývá chápána i institucionálně jako soustava institucí vykonávajících veřejnou správu (přímo či zprostředkovaně). „*Veřejná správa je reflektována jako relativně uzavřený institucionální systém, který se stále více odpoutává od státu chápaného jako univerzální politická organizace.*“ (Pomahač, 2011, s. 74).

Veřejná správa by měla obsahovat optimální dělbu práce mezi jednotlivými složkami svého systému. Dělbba moci uplatňovaná mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy se pak promítá např. do úrovně ústřední a územní.

Veřejná správa uplatňuje při svém fungování základní principy. Aplikací těchto principů je pak určena dělba moci mezi složkami systému veřejné správy (ve významu institucionálním). Za principy uplatňované při fungování současné veřejné správy lze označit princip centralizace a decentralizace,

koncentrace a dekoncentrace, monokratický a kolegiální, volební a jmenovací, územní, věcný a funkční, také princip subsidiarity. (Nunvářová, 2006, s. 71)

Zatímco princip centralizace se projevuje soustředěním rozhodovacích funkcí do ústředních orgánů státu. Decentralizace spočívá v delegování většího množství rozhodovacích pravomocí a s nimi odpovídající odpovědností na nižší složky institucí veřejné správy.

Pojem decentralizace v sobě zahrnuje přinejmenším čtyři neoddělitelné aspekty:

- vymezení územních jednotek, s nimiž se nakládá nejenom jako s částmi státního území, ale též jako se samosprávným územním celkem,
- určení toho, jaké zájmy reprezentované samosprávou budou respektovány státním centrem,
- vytvoření předpokladů pro to, aby samosprávné orgány mohly být vytvářeny a obsazovány tou z demokratických procedur, která příslušnému společenství nejlépe vyhovuje,
- zaručení právní integrity místních a regionálních vlád, zvláště modernizace komunálního a regionálního práva a provázání záruk práv jednotlivců a práv územních společenství s účinnou soudní ochranou. (Pomahač, 2002, s. 43)

Princip koncentrace určuje nakolik jsou z prostorového pohledu správní činnosti vykonávány jedním nebo více orgány. Dekoncentrace je pak přenášení státní správy do území. (více např. Pomahač, 2002, s. 70 a 78).

Rozdíly mezi některými principy vysvětluje také např. Hendrych (2001, s. 263) takto: „*V případě decentralizace se deleguje působnost a pravomoc na jiný subjekt veřejné správy. Mezi orgány tohoto subjektu a orgány dřívějšího nositele vyčleněné působnosti a pravomoci neexistuje vztah nadřízenosti a podřízenosti. V případě decentralizace se někdy právem hovoří jako o odstátnění veřejné správy, protože jejím subjektem přestává být stát. V případě (vertikální) dekoncentrace jde pouze o delegaci působnosti a pravomocí z vyššího na nižší úřad nebo útvar v rámci jednoho subjektu (zpravidla státu. Tím nejsou přerušeny vztahy nadřízenosti a podřízenosti.*“

Princip subsidiarity „*se prosazuje především při dělbě moci mezi jednotlivými stupni řízení především u samosprávy. Tento princip požaduje, aby bylo rozhodování přiřazeno na co nejnižší stupeň řízení, na který je ho možno z objektivních důvodů ještě přiřadit tak, aby to bylo efektivní.*“ ... „*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 ... který odpovídá požadavků jak demokracie, tak efektivnosti správy.*“ (Nunvářová, 2006, s. 73)

Určení správního orgánu a způsoby jeho přijímání rozhodnutí vyjadřují principy kolegiální a monokratický. Přičemž příkladem pro princip kolegiální je způsob rozhodování rady obce, vs. např. monokratické rozhodování starosty obce. Jmenovací a volební princip se vyjadřuje ve způsobu ustavování do funkcí ve veřejné správě. Územní princip pak určuje dělení veřejné správy do úrovní (v území). Věcný princip dělí veřejnou správu na politickou (nebo-li všeobecnou) a odbornou (nebo-li specializovanou) dle agend, které orgány vykonávají. Funkční princip vymezuje budování tzv. průřezových orgánů zajišťujících vazby mezi orgány různých odvětví veřejné správy. (Nunvářová, 2006, s. 73)

Reformami veřejné správy se zabývají odborníci z mnoha vědních odvětví. Jsou to např. právníci, geografové, ekonomové, sociologové, politologové. Jde o téma se širokým záběrem vyžadující komplexnější pohled. Protože každý správní systém je nastaven jinak, je těžko představitelná myšlenka jednotné metodiky pro realizaci reform. Správní systémy totiž vyžadují různé úpravy s odlišnými cíli. Navíc do samotné realizace reform zasahují i další vlivy. Dva z nich vystihuje Caiden (in Pomahač, 2002, s. 187) takto: „*je důležité mít na zřeteli, že správní reforma se týká administrativní stránky vlády, veřejného sektoru, veřejné správy a řízení (managementu), tedy toho, jak vykonat věci, o nichž bylo rozhodnuto politiky. ... správní reforma sice může zlepšit politické rozhodování, nemůže je však zvrátit ... a jsou to právě politická rozhodnutí, která převážně nesou*

*odpovědnost za mnohé nedostatky veřejného sektoru a špatnou veřejnou správu, i když často je vina připisována správním úředníkům. Ti však nemohou činit zázraky a vytvořit úspěch z nevyhnutelných neúspěchů. Správní reforma zkrátka nemůže revidovat a nahrazovat reformy politické (včetně jejich případných omylů), ani ekonomické nebo institucionální.“*

Reformy veřejné správy se dějí z mnoha důvodů. Jedním z nich může být právě potřeba upravení poměrů mezi uplatňováním principů de/centralizace, de/koncentrace, subsidiarity, příp. dalších. „*Úvahy o proměnách ve veřejné správě se nejčastěji pohybují po ose „změna – reforma – změna“.* Změny vnějšího prostředí, pokud dosáhnou určité intenzity, vyvolávají tlak na reformu a tato reforma vyústí v další změnu. ... *Racionální kapacita obepínající rozměr reformy se tak pohybuje po diagonále, na jejímž horním konci je odhodláni prosadit vyřešení problému typu zde a nyní a na druhém konci pak prostor veškeré minulé zkušenosti, toho, co se osvědčilo či neosvědčilo.“* (Pomahač, 2011, s. 229)

Pozitivní efekty reforem jsou přijímány někdy až samozřejmě. Hodnocení reforem se zaměřuje spíše na místa, která je třeba zdokonalit. „*Namísto zlepšení se může administrativní výkon pod vlivem reformy zhoršovat. Reformní projekty nikdy nepůsobí rychle, a pokud je takovéto rychlé působení pocítováno, pak jde o přechodný pocit. Institucionalizace by tedy měla posilovat trpělivost, a to tím spíše, že reforma vyžaduje kromě dlouhého času i nemalé částky peněz. Oba tyto tvrdé požadavky dokáží rozložit téměř každé politicky nepodložené reformní úsilí a je jen žádoucí přemýšlet o možnostech, jak rozdělit použití zdrojů tak, aby mohla být postupně překonávána rezistence. Administrativní stát je zkrátka nereformovatelný celý a naráz.“* (Pomahač, 2011, s. 232)

Pomahač (2002, s. 192) jmenuje čtyři často zjišťované problémy, které potkávají realizaci správních reforem:

- *„Sekvence, návaznost reformních kroků je značně obtížná, ale nutná, a proto je třeba ji dostatečně plánovat, neboť všechny součásti reformy nelze provádět najednou, ale také ne ad hoc.*
- *Přenášení reformních vizí do skutečné realizace je dalším problémem, kdy je třeba důkladně rozumět rozdělení kompetencí a odpovědnosti, existujícím flexibilitám, koordinaci a integraci stejně jako problematice správného načasování a budování potřebných vztahů po období nedůvěry nebo jistého cynismu a zejména zaangažování občanů do reformního procesu.*
- *Bariéry často závisejí na čase nebo určitém odvětví. Pokud jde o sektorální reformy, tradiční boje mezi ministerstvy a jinými správním orgány a pravomoc a kompetence často brání reformám. Jinou překážkou může být prostě lidská neochota adaptovat se na změnu. Vytváření kulturní změny vyžaduje dlouhý čas a trpělivost.*
- *Častou obtíží je nedostatek finančních a jiných zdrojů. Kontinuita reforem vytváří též únavu ze změny. Překonání této obtíže vyžaduje angažované manažery, kteří jsou schopni udržet reformu v akci tak, že organizace absorbuje změny i po delší dobu.“*

Někdy je zdůrazňován také význam slov administrativní reforma a administrativní modernizace. Přičemž reforma je chápána jako proces vyrovnávající rozdíly mezi celkovým stavem správy a celkovým stavem společnosti a zároveň je zde zakomponována implementace určitých administrativních technologií (vyvinutějších v podmínkách vyspělejšího správního systému nebo přizpůsobených pro implementaci v daném systému). Administrativní modernizace je úspěšná transformace, která zahrnuje základní fázi vývojového schématu „změna – reforma – změna“. (Pomahač, 2011, s. 230)

*„Moderní je v konvenčním významu přinejmenším taková věc, která je srovnatelná s něčím, co mělo nedávno úspěch jinde. I v oblasti veřejné správy je atribut modernosti spojován s otevíráním se tohoto systému okolí a přejímáním vzorů osvědčivších se v cizím prostředí, které však musí mít určité minimum shodných rysů s domácím prostředím. Koncept modernizace předpokládá, že společnost otevírající se proměnlivému okolí bude schopna vstřebávat – na úrovni společenského i individuálního vědomí – velké množství podnětů ke změně svého dosavadního prostředí.“* (Pomahač, 2011, s. 230)

Česká republika prošla v posledních cca 20 letech významnými proměnami ve veřejné správě, které byly odstartovány se změnou společenských poměrů v roce 1990. Pokusy o reformu veřejné správy probíhaly v ČR již od počátku 90. let, její samotná realizace je však zřetelná až ve druhé polovině 90. let.

Místo soustavy národních výborů (místních či městských, okresních a krajských) byly vytvořeny samosprávné obce (s dvojí působností – samostatnou a přenesenou) a zřízeny okresní úřady, jako orgány státní správy s všeobecnou působností v území. Zároveň byly započaty kroky k vytvoření druhého samosprávného stupně na vyšší úrovni než jsou obce. Poslanci předkládali různé návrhy. Diskutovány byly země, regiony či kraje. Rozpad České a Slovenské Federativní Republiky však změny na této úrovni odsunul. Chybějící mezistupeň správy mezi okresy a ústředními orgány státní správy si řešila jednotlivá ministerstva obvykle vytvořením zvláštních (tzv. nekoncentrovaných) orgánů státní správy se sídly (detašovanými pracovišti) v krajských městech (těch, kde sídlily krajské národní výbory před rokem 1989). Vznik těchto úřadů byl výsledkem působení jednotlivých ministerstev a jejich potřeb v území, jejich hlavním cílem bylo vytvoření soustavy druhoinstančních odvolacích orgánů pro prvoinstanční rozhodovací činnost okresních úřadů (případně obcí či obcí s pověřenými obecními úřady). Tyto změny byly prováděny spíše individuálně než na základě ucelené reformní koncepce.

V ranných 90. letech 20. století jsou položeny základy pro fungování veřejné správy. Nicméně zásadní reformní kroky jsou provedeny až později (na přelomu tisíciletí). Vlády sice zadávají ke zpracování několik koncepčních materiálů, ale většinou nedojdou prosazení v parlamentu. Podají se však nastavit např. pravidla pro volby do územních samosprávných celků (zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí), vybírání místních poplatků (zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích). Pozornost je věnována hlavně vytváření základních pilířů a pravidel pro fungování systému veřejné správy. Např. nastavení pravidel hospodaření (zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, tzv. rozpočtová pravidla republiky), zřízení Nejvyššího kontrolního úřadu (viz zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu) či vytvoření pravidel pro fungování školství (zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství) nebo pravidla pro zadávání veřejných zakázek (zákon č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek).

Další vývoj změn ve veřejné správě byl silně ovlivněn snahou České republiky vstoupit do Evropské unie. V rámci podmínek přistoupení byla nalezena politická shoda a provedeny zásadní změny systému správy. Evropská komise vydala 15. července 1997 program strategie rozšíření s názvem „Agenda 2000“. Konstatuje zde nutnost dalších správních reforem, prostřednictvím kterých budou vybudovány struktury, jejichž prostřednictvím se bude moci plně prosazovat a uplatňovat přístupové podmínky (tzv. *acquis*). Ve stanovisku Evropské komise k žádosti ČR o členství v EU jsou definovány nedostatky systému veřejné správy takto:

- neexistence regionální samosprávy a s tím spojené nedostatky regionální politiky,
- absence právní úpravy postavení veřejných zaměstnanců (neexistence zákona o státní službě),
- nedostatky v systému a funkčnosti státní správy v jejím celku,
- neexistence strategie reformy veřejné správy, jež by se měla postupně a s dostatečným důrazem a rychlostí realizovat,
- u ústřední státní správy oddělit regulatorní funkce a zásadní strategické činnosti od funkcí výkonných a operativních,
- vytvořit nezávislé kontrolní orgány (především v oblasti finanční kontroly). (Pomahač, 2002, s. 246)

Česká republika (konkrétně Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti) jako reakci na kritiku Evropské komise vytvořila koncepční materiál o dalším postupu v reformě veřejné správy (viz Usnesení vlády č. 202 z 23. 3. 1998). V tomto materiálu je reforma veřejné správy považována za dlouhodobý proces, v rámci kterého mělo dojít hlavně k těmto krokům:

- Uvést postavení a úkoly orgánů územní samosprávy do souladu s Ústavou ČR a s dokumenty EU.

- Provést decentralizaci státní správy.
- Vymezit dělbu působnosti v samosprávě mezi obce a vyšší územněsprávní celky.
- Právně upravit státní službu.
- Vybudovat správní soudnictví a v souvislosti s tím nově upravit správní řízení.
- Vytvořit předpoklady pro stabilitu státní správy, její zefektivnění a ochranu před politickými vlivy.

Česká republika shrnula problémy systému veřejné správy do těchto okruhů:

I. *Rozsah a způsob regulace společenských záležitostí veřejné správy.*

Problémem ČR byl na jednu stranu vysoký stupeň centralizace (ústřední orgány rozhodovaly o regionálních záležitostech) a na druhou stranu přílišná decentralizace (obce neměly dost kvalifikovaných pracovníků pro vybrané činnosti). Ministerstva se díky vysoké centralizaci nemohla dostatečně věnovat svým základním funkcím a místo koncentrace na strategické řízení, metodické vedení, výkon funkcí legislativních koordinačních, koncepčních a kontrolních směřovala pozornost do operativních a výkonných činností. Problémem byl také vysoký počet dekoncentrovaných úřadů. Byly vedeny snahy o širší využití moderních technologií a manažerských metod řízení a zvýšení horizontální koordinaci a komunikace ústředních správních úřadů.

II. *Pojetí veřejné správy jako služby.*

Problémem byla nízká úroveň vzdělanosti ohledně systému veřejné správy a jeho fungování, a to jak u pracovníků ve veřejné správě, tak i občanů. Zároveň nízká ochota veřejné správy poskytovat informace o svých záležitostech.

III. *Podpora ekonomického rozvoje země.*

Problematická se jevila především vysoká regulace podnikatelského prostředí, s tím úzce související včasnost dodávání veřejných služeb, vymahatelnost pohledávek, otázka zabezpečování služeb veřejným sektorem, kontrolní mechanismy veřejné správy.

IV. *Veřejná správa a veřejné finance.*

Zásadním bylo dosáhnout vyrovnanosti veřejných rozpočtů a omezení růstu veřejného dluhu, snížení míry subjektivního přerozdělování z centra, vytvoření podmínek pro stimulaci a odpovědnost nižších úrovní, zavedení dlouhodobějšího rozpočtování. Při tvorbě rozpočtu byla vedena snaha nahradit metodu indexování rozpočtu metodou hledání priorit (nákladů a užitků). Potřebné se jevílo i zapojení veřejnosti do rozpočtování a tím zvyšování transparentnosti veřejné správy.

V. *Řízení veřejné správy.*

Řízení bylo určeno jako rozhodující faktor efektivnosti veřejné správy. Proto byla zmiňována možnost použití metod řízení z organizací soukromého sektoru (firem).

VI. *Informatizace veřejné správy.*

S postupným vývojem informačních technologií se projevilo jako důležité vytvořit koordinované datové základny pro rozhodování a kontrolu veřejné správy, která by měla sloužit pro informovanost občanů a pro rozhodování dalších subjektů.

Na základě problémů, které se projevily v praxi, byla reforma směřována do čtyř úrovní:

1. Reforma územní veřejné správy – zde byly řešeny institucionální zákony, vznik krajů, zánik okresních úřadů, převody majetku, finanční postavení krajů a obcí.
2. Reforma ústřední státní správy – kritizovány byly především časté změny tzv. kompetenčního zákona, systém ústředních orgánů státní správy je představován mnoha institucemi (v té době to bylo 15 ministerstev, 11 ústředních správních orgánů, k tomu se v jejich správě nacházelo dalších více než 700 správních úřadů – tj. organizačních složek státu a příspěvkových organizací), což způsobuje problémy při řízení jejich výkonu, jako celku.
3. Reforma kvality a obsahu veřejné správy – kam spadají oblasti jako informatizace, standardizace veřejných služeb, dostupnost veřejných služeb.
4. Reforma postavení zaměstnanců ve veřejné správě – naplnění reformy představují v praxi zákony o úřednících územních samosprávních celků a o službě státních zaměstnanců a o jejich odměňování (služební zákon), zákon o platech a dalšími.

Období konce 90. let 20. století je tedy charakteristické rychlým sledem reformních kroků. V listopadu 1999 předložila vláda Poslanecké sněmovně Parlamentu vládní návrhy zákonů k provedení

ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků – krajů. Byly přijaty např. zákon o obcích, zákon o krajích, o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, o hlavním městě Praze, o změně některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze a zákon o okresních úřadech. Hlavní pozornost byla v této době věnována hlavně reformě územní veřejné správy, která vyvrcholila zánikem okresních úřadů a převodem velkého množství kompetencí a odpovědností, majetku a lidských zdrojů na nově vytvořené kraje, obce s rozšířenou působností, pověřené obce (případně další orgány státní správy).

Jistých pokroků bylo dosaženo i u Reformy kvality a obsahu veřejné správy. Zde byly realizovány projekty zavádějící užívání moderních metod řízení do fungování veřejných organizací, jako jsou benchmarking, Společný hodnotící rámec, Místní agenda 21, ISO a další. V některých oblastech se podařilo vytvořit standardy veřejných služeb (např. u knihoven, sociálních služeb). Více o metodám např. viz Nunvářová, 2010. Hlavní pozornost však byla zaměřována na informatizaci veřejné správy, tedy vytváření základních registrů, informačních systémů, a dalších (později jsou tyto aktivity označovány jako tzv. E-Government).

Reforma postavení zaměstnanců ve veřejné správě je dodnes kritizována za své nedokončení v oblasti nastavení pravidel pro státní službu, kdy byl sice schválen zákon o státní službě (218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)), ale nikdy nedošel plné účinnosti. Plná účinnost zákona je momentálně odsunuta na 1. 1. 2015, nicméně se předpokládá, že do té doby vznikne nový zákon, který bude reagovat na aktuální potřeby. Na návrhu nového zákona o pracovnících ve veřejné správě momentálně pracuje Úřad vlády ČR (zákon je k datu zpracování článku ve fázi zapracování připomínek) a měl by být přijat do ledna 2014. Motivací pro to je i fakt, který zmiňuje Evropská komise, tedy možnost zastavení čerpání prostředků z fondů EU.

V oblasti Reformy ústřední státní správy bylo dosaženo nejmenšího pokroku. Proto Vláda v roce 2004 redefinovala problémy, které ovlivňují efektivní fungování ústřední úrovně veřejné správy. Navrženo bylo pět hlavních směrů, kterými se má reforma zabývat. Jsou jimi: A. racionalizace procesů v ústřední státní správě; B. zlepšení řízení v ústřední státní správě; C. zvýšení kvality ústřední státní správy; D. implementace služebního zákona; E. racionalizace financování ústřední státní správy. Tyto priority byly dále rozpracovány do konkrétnějších podprojektů.

Očekávalo se realizování těchto kroků a naplnění cílů někdy kolem roku 2007, kdy měla být dokončena reorganizace ústřední státní správy, poté měla pokračovat pouze modernizace ústřední státní správy. Postup prací na reformě se však s příchodem vlády M. Topolánka (Občanská demokratická strana) v roce 2006 zpomalil. Do roku 2006 byla reforma ústřední státní správy řízena a koordinována Úřadem vlády. V roce 2006 byla problematika regulatorní reformy a modernizace přesunuta na Ministerstvo vnitra bez konkrétního úkolu v této oblasti. Ministerstvo vnitra na to reagovalo tak, že rozvíjelo „pouze“ oblast regulatorní reformy (tzv. RIA – hodnocení dopadů regulace). Vydán je také dokument s názvem „Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2014) je definována vize, která má být naplněna v roce 2015 a která vidí význam veřejné správy jako služby občanovi, naplňující principy dobrého vládnutí, fungující efektivně a výkonně. Spíše než o dokument podporující další reformy veřejné správy (zaměřuje se na veřejnou správu jako celek, nejen na ústřední úroveň) je účelem dokumentu možnost využívání finančních zdrojů z rozpočtu EU. V roce 2011 pak byla RIA přesunuta z Ministerstva vnitra na Úřad vlády a Ministerstvo vnitra začíná zpracovávat analýzy současného stavu veřejné správy. Z tohoto „přehazování“ problematiky reformy lze usuzovat na nekonceptnost a nezáměr skutečně v této oblasti něco změnit.

V roce 2012 se znovu oživuje myšlenka dokončení reformy veřejné správy, a to jak na územní úrovni, tak především na úrovni ústřední státní správy. Ministerstvo vnitra zpracovalo dokumenty s názvem „Analýza aktuálního stavu veřejné správy“ a „Konceptce dokončení reformy veřejné správy“, na základě kterých má docházet k dalšímu pokračování reformy ve veřejné správě.

## Závěr

Každý stát má odlišný systém veřejné správy. Důvodů pro to je mnoho. Článek ukazuje na jeden z nich, který je dán různou (v různé míře) aplikací základních principů fungování veřejné správy.

Intenzitu soustředění rozhodovacích funkcí mezi centrem a územními složkami systému dávají principy centralizace a decentralizace. Prostorové rozdělení výkonu činností veřejné správy jsou určovány principy koncentrace a dekoncentrace. Přibližování správy občanům do území řeší princip subsidiarity. Fungování orgánů veřejné správy a způsob jejich rozhodování vycházejí z principu kolegiálního a monokratického. Ustavování konkrétních osob do funkcí ve veřejné správě zase ovlivňují principy jmenovací a volební. Tvorbu úrovní orgánů veřejné správy naznačuje princip územní rozdělení typu agend mezi orgány veřejné správy určuje princip věcný. Funkční princip pak řeší vztahy (vazby) mezi orgány různých odvětví veřejné správy.

Potřeba upravování poměrů mezi uplatňováním základních principů fungování veřejné správy se v praxi projevuje jako reforma veřejné správy. Reforma veřejné správy, je-li prováděna odpovědně, působí v dlouhém časovém období a často vyžaduje k realizaci jednotlivých kroků nemalé finanční prostředky. Při svém působení naráží na mnoho překážek. Někdy je řešen také rozdíl mezi reformou a modernizací, přičemž reforma je chápána jako proces vyrovnávající rozdíly mezi stavem veřejné správy a potřebami společnosti, zatímco modernizace je spíše jen úspěšná transformace (přeměna) systému veřejné správy.

Současný systém české veřejné správy byl ovlivněn vývojem událostí souvisejících se společenskými změnami po roce 1989. Významný byl také vstup České republiky do Evropské unie, jehož příprava si vyžádala promyšlené a zásadní úpravy v systému veřejné správy (např. vznik krajů, zánik okresních úřadů, vytvoření podmínek pro účinnou realizaci regionální politiky a stanovení mnoha dalších pravidel ovlivňující fungování veřejné správy). Na základě definice problémů ve veřejné správě si Česká republika definovala čtyři oblasti (úrovně), do kterých byla (v různé intenzitě) směřována reformní pozornost. Zatímco kroky provedené v územní veřejné správě lze považovat za skutečně „reformní“, změny, které se staly u ústřední veřejné správy, jsou spíše jen projevem modernizace a naplnění skutečných reformních kroků se zatím očekává v budoucnosti.

## Literatura

- [1] EVROPSKÁ KOMISE. *Agenda 2000. Program strategie rozšíření* [online]. 1997. [cit. 30. 4. 2013] Dostupné z: <<http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/agenda2000.pdf>>.
- [2] HENDRYCH, D. *Správní právo*. 4. zm. a dopl. vyd. Praha: C.H. Beck, 2001, xx, 521 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9470-8.
- [3] MINISTERSTVO VNITRA. [online]. [cit. 30. 4. 2013] Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>.
- [4] NUNVÁŘOVÁ, S. *Veřejná politika a územní správa a samospráva*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 112 s. Distanční studijní opora. ISBN 80-210-3958-2.
- [5] NUNVÁŘOVÁ, S. *Vybrané nástroje řízení kvality veřejných služeb*. In Klímová, V. (ed.) *XIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*. Sborník příspěvků. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 206-2015, 9 s. ISBN 978-80-210-5210-9.
- [6] POMAHAČ, R. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2013, xx, 315 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-447-6.
- [7] POMAHAČ, R. *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002, xii, 278 s. ISBN 80-717-9748-0.
- [8] POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, 267 s. Distanční studijní opora. ISBN 978-80-7380-330-8.
- [9] ÚŘAD VLÁDY. *Materiál k postupu reformy*. [online] Dostupné v roce 1998 z: <<http://www.vlada.cz/default.html>>.