



**[EVS - cvičení - Reforma
veřejné správy]**

Ing. David Špaček
524

Otázky - okruhy byste měly být schopni vysvětlit

1. Vztah veřejné správy a veřejného sektoru
2. Vymezení veřejné správy ve funkčním a organizačním smyslu a jejich vztah
3. Rozdíl mezi správou soukromou a správou veřejnou
4. Rozdíl mezi státní správou a samosprávou
5. Pojetí efektivnost veřejné správy a vymezení užitku veřejné správy
6. Co je to reforma veřejné správy a kterých oblastí se může týkat
7. Příčiny a cíle reformy veřejné správy v ČR
8. Hlavní organizační principy uplatňované v rámci reformy veřejné správy v transformujících se zemích - rozdíl mezi dekoncentrací a decentralizací
9. Mezinárodní dokumenty v oblasti samosprávy - ECHMS a ERMS
10. Etapy reformy veřejné správy s odlišením oblasti reformy územní VS a centrální VS
11. Hlavní legislativní dokumenty vztahující se k reformě veřejné správy v ČR
12. Institucionální zabezpečení reformy veřejné správy
13. Reforma kontroly veřejné správy
14. Reforma právního postavení zaměstnanců veřejné správy

1. Vztah veřejné správy a veřejného sektoru

Česká veřejná ekonomie - veřejná správa:

- a) je *dle kritéria odvětví* **veřejná správa řazena do odvětví služeb.**
- b) byla *dle kritéria sektorů* řazena nejdříve do terciárního sektoru a s následnou diferenciací jednotlivých služeb místo v **sektoru kvartárním**, který ohraničuje služby, jež uspokojují potřeby vznikající u každého člověka proto, že žije ve společnosti.
- c) *dle kritéria vlastnictví* je veřejná správa především **subjektem veřejného vlastnictví** a jako taková může v rámci ustanovení práva, které ji však váže silněji než soukromé vlastníky, vše, co bylo vlastníkovu přiznáno již v římském právu (*ius possidendi, ius utendi, ius fruendi, ius abutendi*).
- d) *dle kritéria způsobu financování produkce a rozvoje* lze zařadit veřejnou správu do **neziskového sektoru** na základě převážného financování z veřejných financí.
- e) *na základě kombinace c) a d)* je veřejná správa řazena do sektoru veřejného jako jeho část, která jej „řídí“ / „spravuje“ / „řídí a spravuje“.

2. Vymezení veřejné správy ve funkčním a organizačním smyslu a jejich vztah

- **Správa obecně - Pražák:** „činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo ... činnost(i) nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti“, pravíc následně, že „správou se v podstatě chápe společenské řízení, které však má určité specifické rysy a realizuje se ve specifických formách“.
Pomahač jde o řídicí činnosti, a to činnosti záměrné, účelové, kontinutální a organizované.
- **Specifičnost veřejné správy** je potom konkretizována přiřazením:
 - a) veřejnoprávního charakteru subjektu veřejného spravování (tj. nositele veřejné moci),
 - b) objektu tomuto specifickému společenskému řízení, za něž jsou považovány „veřejné záležitosti“ legitimované „veřejným zájmem“,
 - c) zákonným založením subjektu i objektu tohoto druhu společenského řízení, tzn. zásadu ústavnosti a zákonnosti (angl. *rule of law*).

2. Vymezení veřejné správy ve funkčním a organizačním smyslu a jejich vztah

Typ správy/ rozlišovací hledisko	Veřejná správa	Soukromá správa
Hledisko teleologické (účelu)	Veřejný zájem	Soukromý zájem
Organizační	Orgány veřejné správy	Soukromá aktivita
Funkční	Výkon veřejné správy	Soukromé záměry a cíle
Mocenské	Veřejná moc (veřejné právo)	Rozhodování individua (soukromé právo)

2. Vymezení veřejné správy ve funkčním a organizačním smyslu a jejich vztah

■ veřejná správa

a) v materiálním (někdy též „funkčním“) **smyslu** jako souhrn všech správních činností předmětně souvisejících s vládnutím na různé úrovni, **nebo**

b) **ve smyslu formálním** (někdy též „institucionálním“ / „organizačním“), kdy je veřejná správa chápána jako činnost konkrétních nositelů (vykonavatelů) veřejné správy, kteří se charakterem své činnosti liší od subjektů moci zákonodárné a subjektů moci soudní, a kteří jsou následně děleny na subjekty státní správy a subjekty samosprávy, přičemž tyto dvě poslední skupiny subjektů mají být svou činností navzájem spíše komplementární, než vzájemně substituční.
(POZOR NA REGIONY SOUDRŽNOSTI)

[Stillman II, Richard J.: Public Administration: Concepts and Cases]

... attempts at defining public administration seem to identify it with the following:

- (1) the executive branch of government (yet it is related in important ways to the legislative and judicial branches);
- (2) the formulation and implementation of public policies;
- (3) the involvement in a considerable range of problems concerning human behavior and cooperative human effort;
- (4) a field that can be differentiated in several ways from private administration;
- (5) the production of public goods and services; and
- (6) rooted in the law as well as concerned with carrying out laws...

- [
-
- **3. Rozdíl mezi správou soukromou a správou veřejnou**

 - **4. Rozdíl mezi státní správou a samosprávou**

5. Pojetí efektivnost veřejné správy a vymezení užitku veřejné správy

- *economy, effectiveness, efficiency*
- Ve **veřejné ekonomii** jsou ohraničovány především **dvě pojetí efektivnosti** – efektivnost alokace (pareto-efektivnost) a efektivnost technická (někdy též efektivnost X).
- **Technická efektivnost** (někdy též **technologická efektivnost** či „**efektivnost X**“) se vztahuje k nabídce veřejného sektoru. *„Bez ohledu na to, zda veřejný sektor produkuje optimální úroveň a kombinaci veřejných služeb, ptáme se: Jsou tyto služby produkovány s minimálními náklady? Je úroveň veřejné zaměstnanosti příliš vysoká? Jsou používány ty nejlepší postupy a nejefektivnější technologie?“*

5. Pojetí efektivnost veřejné správy a vymezení užitku veřejné správy

- Mikroekonomie - **ekonomická efektivnost:**
„Technologie (tj. určitá kombinace výrobních faktorů) je ekonomicky efektivní, pokud firma minimalizuje náklady při výrobě daného objemu výstupu“
- Máša vymezuje efektivnost následovně: *„Jakoukoliv činnost lze považovat za efektivní, jestliže zajišťuje maximální plnění úkolů při minimálním využití prostředků (nákladů v širokém smyslu).“*
- Strecková: *„Efektivnost každého jevu či procesu je vždy výsledkem vztahu mezi velikostí výstupů, vkládaných do realizace tohoto jevu či procesu, a velikostí výstupů, které z realizace tohoto jevu vychází.“*

5. Pojetí efektivnost veřejné správy a vymezení užitku veřejné správy

- Hendrych: *„I když nadále se efektivnost spojuje často s ekonomickou stránkou hodnocení určitého jevu, a tudíž s kvantifikací, ztrácí svůj výlučně ekonomický obsah a představuje kategorii, do níž určitý obsah vkládáme tím, že definujeme hodnocený objekt a záměr, který hodnocení takového objektu vymezuje, zejména pokud jde o vstup a výstup. Proto mohou být „různé“ efektivnosti, především vzhledem k objemu jako předmětu hodnocení... spojovat nebo dokonce ztotožňovat efektivnost s hospodárností se mnohdy ukázalo jako nedostatečné a jednodušující.“* Efektivnost je tak podle Hendrycha rozdílná svým obsahem podle toho, zda se vztahuje k oblasti ekonomicko-technické,¹¹ právní, sociální apod.

[

]

6. Co je to reforma veřejné správy a kterých oblastí se může týkat

...

7. Příčiny a cíle reformy veřejné správy v ČR

- *Hesse* rozlišuje čtyři fáze reformního procesu v zemích střední a východní Evropy, a to
 - a) **Transformaci** starého právního, politického a ekonomického řádu, který se zrhoutil, ve formování nových institucí a struktur (např. pluralitní politický systém, svobodné volby, revize obsahu veřejného sektoru).
 - b) **Konsolidaci**, která následuje po transformaci. V tomto období vzrůstá politická stabilita dovolující systematický přístup k deetatizaci, privatizaci a tržnímu hospodářství.
 - c) **Modernizaci** jako výraz potřeby odpovídajícího institucionálního uspořádání a nejlepší možné praxe veřejné moci ve všech úrovních a ve všech odvětvích.
 - d) **Adaptaci** jako přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlaku v souvislosti s přípravou na členství v Evropské unii.

7. Příčiny a cíle reformy veřejné správy v ČR

- Praxi reforem veřejné správy zemí střední a východní Evropy lze sumarizovat následovně.
 - **V oblasti ústřední veřejné správy** existovaly následující nedostatky, které se jednotlivé země snaží různým způsobem napravit:
 - nedostatek koordinace a soudržnosti,
 - nedostatek stability a kontinuity,
 - nedostatek v kapacitách v oblasti tvorby politiky,
 - nedostatek v řídicích kapacitách,
 - slabý mechanismus zodpovědnosti.

7. Příčiny a cíle reformy veřejné správy v ČR

- **Ve vztahu mezi ústřední státní správou a místní samosprávou existovali následující hlavní problémy:**
 - Jak definovat ideální velikost základních územních samosprávných celků?
 - Rozdělení funkcí mezi ústřední státní správu a místní samosprávu.
 - Oddělení krajského/obecního majetku od majetku státu.
 - Jak dosáhnout rovnováhy mezi finanční nezávislostí místních samosprávných orgánů na jedné straně a kontrolou veřejných deficitů na straně druhé?
 - Jak definovat vztahy mezi místní státní správou a místními samosprávnými orgány.
 - Hledání nové všeobecné rovnováhy mezi ústřední státní správou a místní samosprávou.

7. Příčiny a cíle reformy veřejné správy v ČR

- Strecková - příčiny reformy:
 - naše VS je silně etatistická (silný vliv státní správy)
 - velmi centralistická (státní správa)
 - resortismus, nízká koordinace
 - slabá veřejná kontrola
 - nízká úroveň používání moderních metod managementu
 - nízká profesionální úroveň úředníků i zastupitelů

8. Hlavní organizační principy uplatňované v rámci reformy veřejné správy v transformujících se zemích

Princip koncentrace správy

- soustředí určité správní činnosti v jedné instituci bez dalšího horizontálního nebo vertikálního členění,
- tendence sjednocení všech věcně příbuzných činností do jediného orgánu

Dekonzcentrace

- **horizontální (věcná)** - rozdělení dané správní činnosti do více sobě nepodřízených orgánů
- **vertikální (teritoriální)** - rozdělení činnosti z prostorového aspektu mezi vyšší a nižší složky státní správy zpravidla s působností pro vymezené části státního území; založena na delegaci kompetence v rámci hierarchické organizační soustavy

8. Hlavní organizační principy uplatňované v rámci reformy veřejné správy v transformujících se zemích

Centralizace - pravomoc ponechávají útvary na vyšších stupních než ty, které konají práci, k níž se tato pravomoc vztahuje.

Hlavní okolnosti, které vedou k vyšší míře centralizace jsou podle Máši:

- nutnost integrace cílů nižších útvarů,
- nutnost sjednocení určitých organizačních procesů formou příkazů a směrnic nadřízených orgánů,
- nutnost řešení mimořádných případů (např. živelné pohromy),
- nutnost soustavné koordinace a kontroly.

Za **záporné rysy nadměrné centralizace** Máša považuje:

- nebezpečí nevhodného využívání existujících zdrojů,
- omezování samostatnosti a iniciativy pracovníků,
- zvýšené nároky na pracovní čas na vyšších organizačních stupních.

8. Hlavní organizační principy uplatňované v rámci reformy veřejné správy v transformujících se zemích

Pro **decentralizovaný** správní systém je příznačná poměrně vysoká samostatnost jeho prvků.
= delegace působnosti na nového nositele veřejné správy, který přestává být složkou organizační soustavy dřívějšího nositele, jehož orgány ztrácejí možnost zasahovat do činnosti nového nositele prostředky charakteristickými pro hierarchické organizační soustavy, které se projevují zejména jako právo nadřízeného přikazovat podřízenému (zásada subordínace).

9. Mezinárodní dokumenty v oblasti samosprávy

- ECHMS a ERMS, principy

SELF-GOVERNMENT: Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population (EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, 1985).

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY: „*Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.*“

10. Etapy reformy veřejné správy s odlišením oblasti reformy územní VS a centrální VS

- - obrázky

[

]

11. Hlavní legislativní dokumenty vztahující se k reformě veřejné správy v ČR

...

[

]

- **12. Institucionální zabezpečení reformy veřejné správy**

13. Reforma kontroly veřejné správy

- zákon č. 150/2002, soudní řád správní
- zákon č. 106/1999 Sb.
- zákon č. 123/1998 Sb.

[]

14. Modely civil service a reforma právního postavení zaměstnanců veřejné správy

- zákon č. 218/2002 Sb.
- zákon č. 312/2002 Sb.