

Reforma veřejné správy v ČR po roce 1989

(výsledky, problémy, trendy)

David Špaček
říjen 2007
ESF MU, spacekov@econ.muni.cz

Literatura a jiné zdroje

- ČECHÁK, V. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004)*. Praha: EUPRESS 2004
- Louda, T., Grospič, J., Vostrá, L. (Eds.) *Modernizace veřejné správy v Evropě a ČR*, Plzeň: Čeněk 2006
- **www stránky**
 - a) Ministerstva vnitra - <http://www.mvcr.cz>
 - b) Vlády - <http://www.vlada.cz>
 - c) Poslanecké sněmovny - <http://www.psp.cz>
 - d) Ministerstva informatiky - <http://www.micr.cz/>
 - e) Portál veřejné správy - <http://www.portal.gov.cz>
 - f) ePUSA - <http://www.epusa.cz>
 - g) <http://www.statnisprava.cz/>
 - i) Svaz měst a obcí - <http://www.smocr.cz/>
 - j) Asociace krajů ČR - <http://www.asociacekrajou.cz>

0) Vymezení veřejné správy

ROVINA:

- a) právní
- b) ekonomická (veřejná ekonomie a související disciplíny)
- c) interdisciplinární (současný?)
(správně vědní?, manažerující?)

VŽDY

- snaha specifikovat roli veřejné správy ve **veřejném sektoru**
- vztah k **legitimitě** (potvrzení/vyvrácení) jejich činností

SPECIFIČNOST VEŘEJNÉ SPRÁVY

- a) **veřejnoprávní charakter subjektu veřejného spravování** (tj. nositel veřejné moci),
- b) **objekt správy** - „veřejné záležitosti“ legitimované „veřejným zájmem“, = odvozenost cílů od funkcí státu či územního samosprávného celku
- c) zákonné založením subjektu i objektu spravování = **rule of law**

JEDNA Z DEFINIC VEŘEJNÉ SPRÁVY

- 1) jedem z (převážně exekutivních) institucionálních nástrojů kontroly a regulace
- 2) pro účely organizace a řízení lidí a zdrojů k dosahování cílů stanovovaných politiky + **DŮRAZ NA**
 - a) racionalitu (NPM) a také
 - b) potřeby stakeholders
(good governance)

Hlavní funkcí garantování (a tudíž i řízení) funkcí veřejného sektoru.

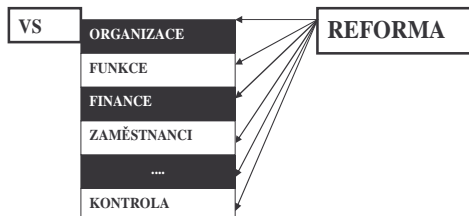
PŘIHLÉDNOUT KE SPECIFIKŮM

- a) **STÁTNÍ SPRÁVY**
 - b) **SAMOSPRÁVY**
- Σ **FAKTICKÉMU SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY**

DRUHÁ ... Z DEFINIC

- **Stillman**
 - (1) je exekutivní složkou státní moci (která nicméně souvisí v důležitých směrech se složkou státní moci legislativní a justiční)
 - (2) je subjektem formulujícím a implementujícím veřejné politiky
 - (3) je subjektem, který ve své činnosti zahrnuje významný rozsah problémů týkajících se lidského chování a kooperačních snah lidí
 - (4) je subjektem, jehož činnost může být v několika směrech odlišována od soukromé správy
 - (5) je subjektem produkujícím veřejné statky
 - (6) je subjektem zakotveným v právu a současně subjektem vykonávajícím právo

1) Předmět reformy VS



2) Vymezení reformy VS

- **REFORMA**
 - = něco zlepšit, zdokonalit nebo odstranit problémy
 - mnoho aspektů (vs **STRATEGIE**)
 - (politický, právní, institucionální, technický, finanční, sociální, psychologický ...)
 - **centralizace** vs. dekoncentrace a decentralizace
princip subsidiarity a úrovně veřejné správy
 - **fáze:** a) teoretická vs. praktická
b) přípravy vs. realizace

Terminologie

Grospič

- **Transformace**
komplexní systémová změna veřejné správy ve všech základních ekonomických, politických a sociálních souvislostech
- **Reforma**
podstatná organizační, funkční a kompetenční změna určitého významného segmentu veřejné správy
- **Modernizace**
 - probíhá kontinuálně nezávisle na strukturálních změnách, je spojena s ekonomizací a manažerializací veřejné správy v postmoderních podmínkách
 - diskutován vliv ekonomické liberalizace a globalizace na veřejnou správu

Hesse: 4 fáze reformního procesu v CEECs

- a) **Transformace** starého právního, politického a ekonomického řádu ve formování nových institucí a struktur (př. pluralitní politický systém, svobodné volby, revize obsahu veřejného sektoru)
- b) **Konsolidace** = růst politické stability umožňující systematický přístup k deetatizaci, privatizaci a tržnímu hospodářství
- c) **Modernizace** = nalezení odpovídajícího institucionálního uspořádání a nejlepší možné praxe veřejné moci ve všech úrovních a ve všech odvětvích
- d) **Adaptace** = přizpůsobení se pojetí výkonného státu a tlaku v souvislosti s přípravou na členství v Evropské unii

?RYCHLOST REFORMY A ŘÍZENÁ ZMĚNA?

3) Reforma veřejné správy ČR

OBECNÉ CHARAKTERISTIKY

- součást transformace společnosti
- strukturální přestavba **centralizované státní správy** (systém "státní moci") v **decentralizovanou veřejnou správu**
- změna **totalitního státu** ve stát **demokratický**
→ renesance samosprávy, plurality, reálnosti voleb...
- **legalita + legitimita**
posílení **prestiže** v očích veřejnosti ...
→ otevřenost, průhlednost, participace
- **velká rychlost změny** a s tím způsobené problémy v ...

ČSFR (1989 - 1992)

Nebyla přijata ústava ve formě jednoho ústavního dokumentu.

Pro uspořádání vztahů republik důležitý

ústavní zákon č. 143/1968

(NEBYLY PŘIJATY ÚSTAVY REPUBLIK ANI ČSSR)

- **ústavními zákony**
 - a) **zrušení čl. 4 socialistické ústavy (1960)**
Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek neaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence.
 - b) **zkráceno volební období národních výborů**
 - c) **zakotvena základní práva** - LZPS (23/1991 Sb.)
 - d) **zakotvena instituce Ústavního soudu**
- **CENTRÁLNÍ SPRÁVA** - zákon č. 2/1969 Sb.

ÚZEMNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA (1989 - 1992)

- **ÚZEMNÍ ČLENĚNÍ 1960 vs. INSTITUCE**
- základní územní správní jednotkou se stala **OBEC**
zákon ČNR č. 367/1990 Sb.
 - odlišil státní správu a samosprávu
 - hovořil o **obcích, městech**
a **statutárních městech, a Praze**
- legislativou ustaven
 - JEDNOSTUPŇOVÝ SYSTÉM SAMOSPRÁVY**
 - SMÍŠENÝ / SPOJENÝ MODEL VEŘEJNÉ SPRÁVY**
- **orgány obce podobné jako dnes (DÚ 3)**
*obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta
(primátor) a zástupce starosty, komise, odbory, obecní
úřad, tajemník*

ÚZEMNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA (1989 - 1992)

- **OKRESNÍ ÚŘADY**
(zákon ČNR č. 425/1990 Sb.)
výkon státní správy v území "okresu" (76)
- **orgány:**
 - přednosta
 - okresní shromáždění
 - referáty
- v **Plzni, Brně a Ostravě** vykonávaly činnost OkÚ magistráty, v **Praze** Magistrát města Prahy a úřady městských částí
- jejich řízení v kompetenci **vlády republiky (MV)**

ČR: 1993 +

- **RECEPČNÍ ZÁKON** - s účinností od 31. 12. 1992
zákon ČNR č. 4/1993 Sb. o opatřeních
souvisejících se zánikem ČSFR
- A. ÚZEMNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA**
 - fungovala na základě úpravy z r. 1990
 - výraznou změnu pro **OBECNÍ ZŘÍZENÍ** znamenala až
Koncepce reformy veřejné správy z roku 1999 (DÚ 1)
na jejím základě přijat **zákon č. 128/2000 Sb.**

VELIKOSTNÍ STRUKTURA ČESKÝCH OBCÍ

Kraj	Počet obcí podle velikostní struktura										Celkem
	do 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 1999	2000 - 4999	5000 - 9999	10000 - 19999	20000 - 49999	50000 - 99999	nad 100000	
Praha	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Jihočeský	243	204	80	46	30	13	2	4	1	623	
Jihomoravský	122	200	179	92	56	14	3	5	0	672	
Karlovarský	20	39	30	17	13	6	4	2	1	132	
Královhradecký	123	162	88	32	21	13	6	2	1	448	
Liberecký	37	62	58	28	15	10	2	2	1	215	
Moravskoslezský	14	61	78	74	39	17	4	7	4	299	
Olomoucký	51	130	99	71	33	3	6	3	0	397	
Pardubický	118	171	89	42	15	8	7	1	1	452	
Plzeňský	196	145	73	45	28	8	4	1	0	501	
Středočeský	290	414	254	106	48	16	13	4	1	1 146	
Ústecký	63	127	75	39	25	8	9	3	5	354	
Vysočina	339	209	91	34	13	10	4	4	0	704	
Zlínský	17	88	99	48	32	11	4	4	1	304	
CR (n)	1653	2012	1293	674	368	137	68	42	16	5 6248	
CR (%)	26,14	32,20	20,69	10,79	5,89	2,19	1,09	0,67	0,26	0,08 100	

OKRESNÍ ÚŘADY

- i zde výrazná změna až na základě **koncepce 1999**
- **zákon č. 425/1990 Sb.** platil až do **12. 11. 2000**
- 16. 5. 2000 - **zákon č. 147/2000 Sb.**,
o okresních úřadech - **pozbyl účinnosti k 31.12. 2002**
- OkÚ jako „správní úřady, vykonávající státní správu
ve správních obvodech, které se nazývají okresy“
- **NADÁLE DŮLEŽITÉ FUNKCE**
 - přezkoumávaly rozhodnutí orgánů obcí a rozhodnutí
pověřených obecních úřadů vydaná ve správním řízení
dozor nad činností obcí
 - odborná pomoc obcím
 - přezkoumávaly hospodaření obcí
- **ORGÁNY** - JIŽ BEZ OKRESNÍCH SHROMÁŽDĚNÍ
PŘEDNOSTA + REFERÁTY - **BLANSKO**

OKRESNÍ ÚŘADY

- **JEJICH ZRUŠENÍ K 31. 12. 2002 VEDLO KE
ZMĚNĚ VE STRUKTUŘE OBCÍ**
("MIKROOKRESY")
**kritériem rozsah vykonávané státní správy
přinejmenším 5 typů obcí podle vymezení jejich správních
obvodů: (Exner)**
 - OBECE OBECNĚ
 - OBECE S MATRIČNÍM OBVODEM
 - OBECE S POVĚŘENÝM OBECNÍM ÚŘADEM
 - OBECE SE STAVEBNÍM ÚŘADEM DO R. 2002,
OD R. 2003 OBECE S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ
 - DO ROKU 2002 OBECE S PŮSOBNOSTÍ OKRESNÍHO
ÚŘADU (Brno, Ostrava, Plzeň)

Obce s rozšířenou působností

- převzaly zhruba 80 % působnosti bývalých okresních úřadů - zejména agendy:

- evidence obyvatel
- vydávání cestovních a osobních dokladů
- řidičských průkazů, technických průkazů
- evidence motorových vozidel
- živnostenské oprávnění
- výplata sociálních dávek
- sociálně právní ochrana dětí
- péče o staré a zdravotně postižené občany
- vodoprávní řízení, oblast odpadového hospodářství a ochrany životního prostředí
- státní správa lesů, myslivosti a rybnářství
- oblast dopravy a silničního hospodářství

Počet obcí I, II a III v ČR

■ zákon č. 314/2002 Sb.

Kraj	Obcí I	Obcí II	Obcí III
Praha	1 specifická obec se 22 správními obvody		
Jihočeský	623	37	17
Jihomoravský	672	34	21
Karlovarský	132	14	7
Královhradecký	448	34	15
Liberecký	215	21	10
Moravskoslezský	299	30	22
Olomoucký	397	20	13
Pardubický	452	26	15
Plzeňský	501	35	15
Středočeský	1 146	55	26
Ústecký	354	30	16
Vysočina	704	26	15
Zlínský	304	25	13
Celkem	6248	387	205

VÚSC

- v době vzniku ČR ani na základě převzatého právního řádu **fakticky neexistovaly VÚSC**
- v období federace navrženy 4 alternativy uspořádání (zemská, regionální, kombinovaná a federativní)
- **úst. zákon č. 1/1993, Ústava ČR** - „kraje či země“
- v r. 1994 - **Záměry vlády ČR v oblasti reformy veřejné správy**
 - a) do soustavy VS měly přibýt VÚSC
 - b) počítaly se zachováním okresních úřadů
 - c) vláda uvedla, že se jí nepodařilo rozhodnout o institucionálním uspořádání SS a S na úrovni VÚSC
- **ZMĚNA AŽ V R. 1997** (ú. z. č. 347/1997 Sb.)

PRÁVNÍ POSTAVENÍ ALE SPECIFIKOVÁNO POZDĚJI

VÚSC - PROBLÉMY

- a) po přijetí zákona č. 347/1997 Sb. existovalo dvojí platné územní vymezení **krajů**
- b) VÚSC menší než NUTSII → „regionů soudržnosti“
- c) otázky stanovení hranic krajů z hlediska historického vývoje, mínění občanů, infrastruktury ...
- ... **financování**
- relevantní opět **Koncepce 1999**

MĚLA O ŘEŠENÍ JASNO?

ÚSTŘEDNÍ STÁTNÍ SPRÁVA (1993+)

- reforma separována od územní samosprávy
- dlouhou dobu malá pozornost (pouze strukturální změny)
- negativní charakteristiky ústřední státní správy - v materiálech teze **Centra pro sociální a ekonomické strategie**
- významnou změnou až **usnesení vlády č. 619 ze dne 20. června 2001**

Koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačnímu uspořádání správních úřadů

Koncepce reformy ústřední správy (2001)

- **priority**
 - a) **krátkodobé** (červen 2001 - prosinec 2003):
 - harmonizace vnitřní organizace ministerstev a jiných ústředních správních úřadů
 - b) **střednědobé** (červenec 2002 - prosinec 2003):
 - zvýšení efektivnosti a zlepšení koordinace při výkonu horizontálních funkcí a procesů
 - konsolidace systému ústřední státní správy
 - posílení koncepční, koordinační a kontrolní úlohy ministerstev
 - zvýšení úrovně řízení v ministerstvech a jiných ústředních správních úřadech
- → projekty **Phare**

Ústřední SS a cíle vlády 2002

- jednou programovou prioritou „zahájení modernizace ústřední státní správy, jejímž cílem je zefektivnit, racionalizovat a zvýšit **horizontální koordinaci** činností veřejné správy za širšího využití moderních technologií (elektronické veřejné správy) a manažerských metod řízení“
- Reformu a modernizaci ústřední státní správy zastřešoval od 1. 4. 2004 do podzimu 2006 na základě rozhodnutí vlády **Úřad vlády**
usnesení vlády ze dne 17. března 2004 č. 237
„Postup a hlavní směry reformy a modernizace ústřední státní správy obsahující vyřešení gesce a organizačního zabezpečení“

Plán reformy ÚSS (konceptce 2004)

konceptce rozlišuje změny dvojího druhu:

- 1) **modernizace**
 - zlepšování současného systému
 - 2) **reforma**
 - hlubší jednorázový proces měnící nebo zásadním způsobem upravující vlastní systém
- k tomu **5 hlavních směrů s 15 konkrétními projekty**
 - Vrcholným pracovním orgánem reformy je **Řídící tým reformy ústřední státní správy**
 - **PROJEKTY A JEJICH STAV**
V SOUČASNOSTI INFORMACE ZDE
(<http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=7505>)

VNÍMANÉ NEDOSTATKY ŘÍZENÍ PROJEKTŮ REFORMY ÚSS

z dokumentu Úřadu vlády (2005)

- 1) „V některých úřadech stále dobře nefunguje horizontální informovanost všech sekcí úřadu o připravovaných projektech. Objevily se případy, že věcně příslušné odbory se nedozvěděly o možnosti účastnit se na řešení dané problematiky v rámci prací.“
- 2) „výběr členů projektových týmů, kteří mnohdy nesplňují určené charakteristiky a jejichž očekávání se liší od požadavků a zadání vedoucího příslušného projektu. Konkrétním příkladem je Projekt C.3 E-government. Projektový tým C.3 byl oficiálně sestaven, ale úkoly tohoto týmu řeší existující pracovní skupina Ministerstva informatiky.“

VNÍMANÉ NEDOSTATKY ŘÍZENÍ PROJEKTŮ REFORMY ÚSS

z dokumentu Úřadu vlády

- „Nejzávažnější komplikací se staly **časté změny vlády v souvislosti s politickými změnami.**“
- Všeobecně přetrvává velmi **nizké povědomí** (veřejnosti, ale i úředníků) o zahájení realizace reformy a jejich hlavních cílech.
(„K této situaci paradoxně přispěl i fakt, že materiál k postupu a hlavním směrům reformy byl v březnu 2004 při projednání vládou schválen bez širší politické debaty a publicity.“)
- chybné vnímání reformy jako jednorázového procesu, který lze implementovat jednorázovým politickým rozhodnutím nebo legislativním opatřením
- V některých případech byly totiž materiály rozeslány do připomínkového řízení bez předchozího projednání Řídícím týmem.

VNÍMANÉ NEDOSTATKY ŘÍZENÍ PROJEKTŮ REFORMY ÚSS

z dokumentu Úřadu vlády (2005)

Rizika dalšího postupu

- 1) **Politická podpora**
- 2) **Volební období**
 - realizace výstupů reformy přesahují současné
- 3) **Podpora státních úředníků**
 - „pasivní rezistence“ vůči reformním snahám v ústřední státní správě
- 4) **Zlepšování je zaměřováno za reorganizaci**
 - nedostatečná informovanost o aplikaci jiných nástrojů - „například moderní metody řízení a změna přístupu k řešení problémů ve veřejné správě, a to jak v přípravě rozhodnutí, tak ve způsobech sledování dosahovaných výsledků“

OD PODZIMU 2006 PŘEŠLY PRÁVOMOCE ZPĚT NA MV ČR (usnesení vlády č. 1232)

REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A ZVYŠOVÁNÍ KVALIFIKACE ÚŘEDNÍKŮ

- dlouho dobu **neexistoval systém řízení lidských zdrojů**
- **usnesení vlády č. 601/1999 Sb.** – koncepce přípravy
- **EK 2001:** „politováníhodné“, že v ČR stále chybí legislativa určující status úředníků veřejné správy - předpokladem pro úspěšné převzetí požadavků vyplývajících z *acquis communautaire*
- práva a povinnosti zaměstnanců dány zejména zákoníkem práce + zákon o platu a odměně (143/1992)
- **Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě** (vláda schválila 2001)
- poslední legislativa až v r. **2002**
zákony č. 312, 218 (2009... ZRUŠEN), 2007?

VÝZNAMNÉ SOUČÁSTI REFORMY KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

- a) Nejvyšší správní soud v Ústavě ČR (1993), jeho postavení upravil až zákon č. 150/2002 Sb. s účinností od 1. 1. 2003 - kompetence
- b) Veřejný ochránce práv - zákon č. 349/1999 Sb
- c) Svobodný přístup k informacím - zákon č. 106/1999 Sb., zák. č. 123/1998

DALŠÍ TRENDY

- web **Ministerstva vnitra**
 - **Zprávy o postupu prací na reformě**
 - "Aktuality" **odboru** reformy regulace a kvality veřejné správy

Zpráva za II. pololetí roku 2006

Motto:

Vzhledem k tomu, že v minulých letech došlo ke stabilizaci územní samosprávy, zrušení okresních úřadů a v rámci nového územně správního členění státu se vytvořily podmínky pro výkon státní správy v území. Ize považovat reformu veřejné správy ve smyslu zásadní systémové změny veřejné správy za skončenou. V současnosti je žádoucí zaměřit se na zkvalitnění a zefektivnění činnosti veřejné správy. Soustředit se na zavádění inovativních přístupů a nových trendů organizace a fungování veřejné správy.

Ze zprávy za 2. pololetí 2006

ZEFEKTIVNĚNÍ SE MÁ SOUSTŘEDIT NA

- zvýšení kvality regulace
- zlepšení kvality řízení a managementu v úřadech veřejné správy
- zefektivnění řízení lidských zdrojů a vzdělávání ve veřejné správě
- zvýšení transparentnosti a otevřenosti veřejné správy
- intenzivní využívání informačních technologií a rozvoj eGovernmentu

"V roce 2007 bude k MV přičleněna činnost zanikajícího Ministerstva informatiky."
...k 1. 6. 2007 (zákonem č. 110/2007)

Zpráva za II. čtvrtletí roku 2005

- a) Návrh zákona o územně správním členění státu a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o územně správním členění státu
 - materiál postoupený k projednání vládě 1. června 2005
 - rozpracována varianta s tzv. „oblastí“
 - modifikovaná podoba krajů stanovených zák. č. 36/1960 Sb. - navrženo 8
- b) Problematika malých obcí
 - nové formy meziobecní spolupráce (DÚ 2)
 - květen 2005 - Návrh nové formy meziobecní spolupráce tzv. **Společenství obcí** - na principu dobrovolného vstupu
- c) Příspěvek na výkon státní správy
 - analýza MV - „vyplynulo, že u obcí s rozšířenou působností jsou výdaje na výkon státní správy kryty z 84 % a u obcí s pověřeným obecním úřadem z 51 %“

Další trendy

DÚ PRO VŠECHNY

- **programové prohlášení nové vlády a veřejná správa**

SHRNUTÍ

- SHRNUTÍ VÝVOJE REFORMY ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

DÚ PRO SEMINÁŘE

- 1) KONCEPCE REFORMY VS V ČR
 - + článek **Postavení obcí a krajů ve smíšeném modelu veřejné správy (VS 21/2007)**
- 2) MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE - NÁVRH MV
- 3) ORGÁNY OBCE
 - (konkrétní příklad - včetně doprovodných informací o obci)
- 4) ORGÁNY KRAJŮ
 - (konkrétní příklad - včetně doprovodných informací o kraji)

SKUPINA 1)

- 1) B až D
- 2) H až Kop
- 3) Koz až P
- 4) R - XYZ

SKUPINA 2)

- B až F
- G až Mal
- Mik až Slezáková, L.
- Slezáková, P. až XYZ