

## Přednáška č. 2 – Reformy veřejné správy

### 1. VYMEZENÍ REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

**Reformou veřejné správy** se většinou rozumí změny v jejich základních aspektech, tj. ve funkcích (úkolech), organizaci a statusu zaměstnanců. Takové změny mohou být dílčí jak z hlediska věcného, tak územního. O rozsahu a zaměření reformy rozhoduje strategie, která jasně vymezí cíle reformy a její časový horizont. Žádná změna ve veřejné správě není přitom jen problémem technickým, ale především problémem politickým, neboť na politické vůli kompetentních činitelů závisí, zda a jaká opatření budou provedena. „*Správní reformy, modernizace, popř. jiné kroky k větší výkonnosti veřejné správy představují oblast, kde se poznatky správní vědy mohou konkrétně uplatnit.*“ (Hendrych)

Za reformní kroky ve veřejné správě bychom podle *Hendrycha* neměli považovat dílčí změny v organizaci veřejné správy nebo zavádění progresivnějších technik, pokud to nejsou kroky v rámci širšího procesu změn. Reformu veřejné správy nelze zaměňovat se změnami politickými, ekonomickými nebo sociálními. Vhodné uspořádání veřejné správy tak, aby byla zabezpečena efektivní implikace takových změn, je však jednou z neopomenutelných podmínek úspěchu každé správní reformy.

*Caiden* doporučuje, aby se v souvislosti se správními reformami neopomínaly především dvě věci. Za prvé, správní reforma se týká správní (administrativní) stránky vlády, veřejného sektoru, veřejné správy, organizace a managementu, tj. toho, jak vykonat věci, které byly rozhodnuty politiky. I když může zlepšit politické rozhodování, nemůže zvrátit politická rozhodnutí; a jsou to právě politická rozhodnutí, která převážně nesou odpovědnost za nedostatečnou výkonnost vlády, za mnohé nedostatky veřejného sektoru a špatnou veřejnou správu. Podle něho političtí vůdci mohou činit „přitroublá“ rozhodnutí, která jsou pro správu katastrofální. Avšak žádná správní reforma nemůže napravit takové politické omyly, byť budou vytykány veřejné správě. Zkrátka, správní reforma nemůže suplovat politickou, ekonomickou nebo institucionální reformu.

Na druhé straně politické, ekonomické a institucionální reformy mohou být jen zřídka úspěšné bez správní reformy. *Caiden* je přesvědčen o tom, že administrativa není neutrální nebo pouze instrumentální. Má svůj vlastní život, složitě formalizovaný, který však nelze nazírat jako samozřejmou danost, neboť je v trvalém stavu nevypočitatelných změn. Pracovníci veřejné správy bojují se systémem, jenž je svazuje, neboť jako odborníci nemohou být slepí k různým nedostatkům, ale sami nezmohou reformu celého systému, k tomu musí být externí tlak. Od toho jsou právě političtí představitelé, aby požadovali lepší výkonnost správy, monitorování, zda bylo jejich požadavkům vyhověno, a aby použili efektivních sankcí, pokud se tak nestalo. Musejí podporovat a odměňovat správní úředníky a dbát o takovou správní kulturu, která podněcuje inovaci, kreativitu a reformu. Správní reformy potřebují podporu politického vedení, protože bez něho nemohou být zdárně prováděny.<sup>91</sup>

<sup>91</sup> Srov. Vidláková, O. Reformy veřejné správy. Univerzita Pardubice 2000, s. 10 - 11.

## 2. HODNOTOVÝ RÁMEC SOUČASNÝCH REFORM VEŘEJNÉ SPRÁVY – principy veřejno-správních činností

### 2.1 PRINCIP

Slovo **princip** obecně vyjadřuje základní či všeobecné přesvědčení, teorii, směr, pravidlo (zásadu) či předpoklad. V souvislosti s veřejnou správou je možné rozlišovat dvě pojetí principů:

- a) principy jejího ideálního fungování a
- b) principy jejího skutečně pozorovatelného fungování. Směry skutečného fungování se v praxi mohou od jejich ideální roviny oddalovat, tzn. účinnost jednotlivých principů v praxi může být nižší, než předpokládají dikce koncepcí reforem veřejné správy, z jejichž textů jsou patrné proklamace snah určitým způsobem zabezpečit přibližování ideální a praktické roviny principů.

Součástí pojednání tohoto textu budou **principy v jejich ideální podobě**, které slouží jako **kvalitativní referenční rámec činnosti veřejné správy a jejích reforem**. V rámci **akademicky korektních analýz je nutné analyzovat hodnotový rámec jak v jeho podobě formální** (tzn. určitou normou institucionalizované), **tak i v jeho podobě empirické**, pozorovatelné. Východiskem pro toto tvrzení jsou například poznatky sociologie byrokracie či kritika racionality byrokratů vymezená v rámci ekonomických modelů teorie veřejné volby, jejichž základem je metodologický individualismus. Praktické souvislosti s ideální podobou principů veřejno-správních činností budou částečně představeny v některých z přednášek v rámci textu o specifických součástech veřejné správy (byrokracii, ICT ve veřejné správě atp.).

Principy **souvisí především s pojetím veřejné správy v materiálním smyslu**, tzn. s činnostmi, které jsou připisovány veřejné správě v rámci její kompetence. Ovlivňují však logicky i veřejnou správu v jejím chápání formálním, organizačním. Je také patrný **normativní charakter** jejich obsahu. Jejich cílem je vytvářet **ideový rámec reformátorům veřejné správy a také hodnotový základ vzorců chování pracovníků veřejné správy**, kteří jsou jako skuteční vykonavatelé veřejnosprávních činností patrně nejdůležitější složkou, na které v rámci veřejnosprávních aktivit „všechno stojí“. Někdy jsou součástí právních předpisů, které vymezují právní postavení zaměstnanců veřejné správy (civil / public servants), nebo jsou zahrnuty v ustanoveních právních předpisů, které upravují specifické oblasti veřejné správy.

Principy souvisí také s vlastností dynamičnosti veřejné správy, která vyplývá z vnější snahy tento sociální fenomén vnitřně adaptovat na měnící se vnější, jakož i vnitřní prostředí<sup>92</sup>. Vždy se do určité míry současně předpokládá, že kromě vnějšího tlaku k reformě, bude činnost přizpůsobena hodnotovému rámci i určitým (sebe)reformováním veřejné správy (především samosprávy) ve dvou složkách, které jsou anglickou terminologií v rámci literatury vztahující se k využití informačních a komunikačních technologií ve veřejné správě označovány jako *front office* a *back office*. Oba tyto termíny, které jsou využívány především v oblasti e-government/e-governance lze aplikovat na veřejnou správu obecně. Adaptace tak může probíhat cestou sebereformování samotného subjektu veřejné správy, a to v různých směrech. Kritika byrokracie popisuje především cestu uzavírání se před svým okolím, které může být charakteristické i pro některou část jednotlivého úřadu vůči částem ostatním.

<sup>92</sup> V anglické literatuře vzniklo označení. administrative environment.

Historicky se principy obsahově vyvíjely, zanikaly, případně byly modifikovány a v současné době jsou považovány za jakýsi **konvergenční cíl v rámci fenoménu aproximace právních řádů demokratických, respektive demokratizujících se států zejména na poli ústavního a správního práva** především v jeho prvních dvou fázích, tak jak je vymezuje například *Pomahač* - ten rozeznává (v rámci vývoje evropského správního práva) následující **etapy tendencí aproximace práva**:

- harmonizační (s důrazem na sbližování a sladění různorodých právních postupů a kritérií),
- standardizační (s důrazem na výběr a doporučení adekvátních vzorů a principů), a
- unifikační (s důrazem na propojení již uvedených snah s cílem vytváření vyšších typů inovací nejen v právním řádu jako takovém, ale i ve způsobech jeho implementace v rozdílném socioekonomickém, politickém a institucionálním prostředí).

V současnosti jsou tedy principy veřejné správy výsledkem jevu, který by bylo možné označit jako správněprávní, resp. **správní globalizace**.

Obecně je oblast principů součástí zejména zákonných dokumentů nejvyšší právní síly, politických koncepcí souvisejících s reformami veřejné správy jednotlivých států<sup>93</sup> a mezinárodně využívaných dokumentů typu doporučení, manuálů, „best-practice“ či komparativních „lessons-learned“ informací některých mezinárodních organizací. **Mezinárodního významu (alespoň v evropském regionu) nabyly především dokumenty, které jsou součástí následujícího textu.** Na základě komparačních analýz vymezují tyto dokumenty množiny principů, které mají být charakteristické pro současnou veřejnou správu.

## 2.2 EVROPSKÉ SEZNAMY PRINCIPŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

V rámci OECD (respektive jeho složky SIGMA<sup>94</sup>) byla v roce 1999 vypracována studie *European principles for Public Administration*, která se snažila identifikovat standardy veřejné správy členských států Evropské unie (tehdejší „patnáctky“). Ty měly představovat hodnotící kritéria pro fungování veřejných správ států ucházejících se o členství v ní (tedy i České republiky). Otázkou zůstává, do jaké míry byly tyto standardy v té době (a v jakém rozsahu jsou v současnosti) naplňované i v samotných státech „EU-15“.

Dokument hovoří o principech - standardech, které vznikly podle autorů dokumentu v průběhu vývoje demokratických států na základě všeobecného konsenzu o klíčových komponentách tzv. *good governance* bez ohledu na rozdílné právní tradice a různost systémů vládnutí. Tyto principy - standardy byly rovněž akceptovány a inkorporovány judikaturou Evropského soudního dvora<sup>95</sup> a vymezují duch toho, co je označováno jako **evropský správní prostor** (European Administrative Space).

Obecně principy - standardy veřejnosprávních činností, které vymezuje tento dokument, zahrnují nejen principy související se zásadou *rule of law* (sem autoři řadí spolehlivost, předpověditelnost, odpovědnost a průhlednost), ale i technickou a manažerskou schopnost, organizační kapacity a účast občanů. Proto autoři rozlišují a specifikují následující **základní principy**, z nichž potom podle jejich názoru mohou pramenit principy další:

<sup>93</sup> Pozorovatelnou skutečností je zde to, co bývá nazýváno jako tzv. institucionální xerox, někdy též „imitovaná evoluce“. Tento problém je používán k vyjádření skutečnosti, kdy se v rámci institucionálního evolucionismu klade důraz na potřebu co nejrychlejšího a vcelku bezproblémově chápaného „okopírování“ všeho toho, co je známo a co ze osvědčilo jinde (často bez hlubší analýzy aplikovatelnosti na vlastní, tzn. někdy velmi rozdílné, podmínky); K tomu například v rámci principu path dependency viz. *MLčoch, L.: Institucionální ekonomie. Praha: Karolinum 1996.*

<sup>94</sup> Celý název této společné iniciativy OECD a EU je Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

<sup>95</sup> Judikační činnost Evropského soudního dvora je považována za hlavní zdroj obecného, nikoliv jen sektorového administrativního práva Evropských společenství.

a) *spolehlivost a předpověditelnost (právní jistota) činností veřejné správy*. Tento princip souvisí především se zásadou spravování v souladu s právem (administration through law), přičemž je zde zdůrazňována neutralita této činnosti spojovaná s *principem nediskriminace*. Spolehlivost a předpověditelnost napomáhá podle autorů dokumentu i *požadavek včasnosti činností veřejné správy*, tzn. dodržování zákonem vymezených časových lhůt rozhodování, a *požadavek profesionálnosti a profesní integrity zaměstnanců veřejné správy* (professionalism and professional integrity). Profesní integrita souvisí se zásadou nestrannosti a profesní nezávislosti.

b) *otevřenost a průhlednost*. Otevřenost zde znamená snahu zpřístupnit veřejnou správu pro vnější kontrolu její činnosti, respektive nečinnosti. Průhlednost potom možnost skrz naskrz prohlédnout (be “seen through”) činnosti veřejné správy právě v rámci otevřenosti. Oba tyto principy jsou tedy podle tvůrců dokumentu navzájem propojeným nástrojem obecné zásady *rule of law*, ale také *zásady rovnosti před právem* a *zásady odpovědnosti*.

c) *odpovědnost (accountability)*. Zde je charakterizována jako povinnost vysvětlit a ospravedlnit (explain and justify) činnost subjektu jinému, většinou subjektu kontroly činnosti veřejné správy.

d) *efektivnost a účinnost (efficiency and effectiveness)*. Efektivnost vykonávání veřejné správy je zde považována za „specifickou dimenzi výše zmíněné odpovědnosti“. Na efektivnost je zde nahlíženo jako na charakteristickou manažerskou hodnotu spočívající v udržování dobrého poměru (good ratio) mezi zapojenými zdroji a dosaženými výsledky. Účinnost je zde - jako s efektivností související kvalita - tradičně definována jako úspěšné dosahování cílů a řešení veřejných problémů vymezených právním řádem a vládou. Autoři si jsou vědomi toho, že efektivnost a *rule of law* „nemusejí jít ruku v ruce“: „*Manažeři ve veřejné správě (public managers) často považují právní procedury jako omezení, jež jsou efektivnosti nepřitelem.*“<sup>96</sup> **Protože efektivnost představuje nosný pilíř ekonomických teorií, bude o ní pojednáno v rámci samostatného textu, který následuje níže.**

Některé z výše uvedených principů správního práva byly v rámci **Evropské unie** na konci roku 2000 formalizovány ustanoveními *Charty základních práv Evropské unie*.<sup>97</sup> Součástí základních práv občanů je v této Chartě i **právo na dobrou správu** zaručené článkem 41 (right to good administration)<sup>98</sup>. To je vymezeno v odstavci 1 tohoto článku jako právo každé osoby na to, aby bylo o jeho záležitostech rozhodováno institucemi a orgány Unie

- nestranně,
- spravedlivě a
- v přiměřené lhůtě.

Podle odstavce 2 toto právo zahrnuje:

- právo každého být slyšen před přijetím konkrétního opatření, které by se ho mohlo nepříznivě dotknout,
- právo každého na přístup k dokumentům o něm, a to při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství,
- povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Podle článku 3 má každý právo na náhradu škody způsobenou institucemi Evropského

<sup>96</sup> Pozn. přeloženo doslova: *inimical* = nepřátelský, škodlivý, odporující.

<sup>97</sup> Charter of Fundamental Rights of the European Union je k dispozici na <http://europa.eu.int>.

<sup>98</sup> Podle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (ve znění pozdějších předpisů), je v jeho působnosti i právo na dobrou správu - konkrétně v odstavci 1 § 1: Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.



společenství nebo jejich zaměstnanci při vykonávání jejich kompetencí, a to podle všeobecných principů vlastních právu členských států.

Podle odstavce 4 má potom každý také právo písemně se obracet na instituce Unie v jednom ze smluvních jazyků, ve stejném jazyku musí obdržet odpověď.

Principy OECD ovlivnily rovněž seznam principů dobrého vládnutí (principles of good governance) uvedený v *Bílé knize o evropském vládnutí*.<sup>99</sup> Tento dokument přijala **Evropská komise** v roce 2001 v rámci jejích snah o vymezení cílů reformy institucí Evropských společenství. Patrným požadavkem na praxi je zde více zpřístupnit proces vytváření politik lidem a organizacím. **Důraz je proto kladen na participaci**, o které předchozí dokumenty hovořily pouze okrajově. Spojení *good governance* zdůrazňuje v procesu vládnutí právě myšlenku demokracie s ohledem na nutnost zavést její participativní charakter, posílit tak její charakter pluralitní a zmírňovat to, co je označováno jako demokratický deficit. To vše **souvisí s obecnou snahou o renesanci legitimacy veřejné správy a posílení důvěry v ní**. Bílá kniha jmenuje následujících pět principů dobrého vládnutí (které nazývá též jako politické principy), z nichž „každý je důležitý pro vytváření demokratičtějšího vládnutí“<sup>100</sup> a každý lze aplikovat na veřejnou správu obecně<sup>101</sup>:

1) *Otevřenost*. Instituce by měly pracovat otevřeněji (in a more open manner). Spolu s členskými státy by měly aktivně komunikovat o tom, co je úkolem EU a jaké rozhodnutí tato nadnárodní organizace přijímá. Měly by přitom užívat jazyk, který je dostupný a srozumitelný všeobecné veřejnosti, což Komise považuje za obzvlášť důležité pro to, aby byla posílena důvěra v komplex institucí. Podle *Pomahače* tak Evropská komise reaguje na normativní požadavek úvodního článku Smlouvy o EU, který charakterizuje novou etapu utváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji.<sup>102</sup>

2) *Participace*. Kvalita, relevance a účinnost politik EU podle Komise záleží na rozšíření participace na celém řetězci politik - od koncepce až po implementaci. Účast je zde opět nástrojem k posílení důvěry - zde v konečný výsledek politik a v instituce, které politiky vytvářejí a vykonávají (which deliver policies). Komise rovněž zdůrazňuje, že participace záleží především na ústředních vládách, které by měly následovat „inkluzivní přístup“ v rámci rozvíjení a implementování politik EU.<sup>103</sup> Je tak zdůrazněno **právo intenzivní účasti ve veřejné správě** (right to be involved). Cílem je zesílit kulturu konzultací a dialogu.

3) *Odpovědnost* (accountability). Zde je chápána jako prostředek pro zřetelnější objasnění rolí institucí EU v legislativních a exekutivních procesech a rolí členských států a všech zúčastněných stran v procesu rozvíjení a implementování politik EU bez ohledu na to, na jaké úrovni tento proces právě probíhá.

4) *Účinnost* (effectiveness). Politiky mají být účinné a včasné, směřující k dosažení potřebného (what is needed) na základě jasných cílů, vyhodnocování budoucích dopadů, a tam kde je to možné, i na základě dosavadních zkušeností, přičemž zde záleží na přiměřenosti implementace a rovněž na rozhodování na nejpříhodnější úrovni (analogie *principu subsidiarity* ve smyslu Evropské charty místní samosprávy - viz výše). Politiky přitom nemohou být podle Komise účinné, pokud nejsou připravovány, implementovány a uskutečňovány více „inkluzivně“ (participativně). Jako důležitý nástroj jsou zde zmiňovány

<sup>99</sup> European Governance - a white paper je k dispozici na <http://europa.eu.int>.

<sup>100</sup> European Governance - a white paper, s. 10.

<sup>101</sup> Evropská komise v tomto dokumentu praví, že tyto principy dobrého vládnutí by měly následovat i organizací občanské společnosti (str. 15).

<sup>102</sup> Pomahač, R., Vidláková, O. Veřejná správa. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 53.

<sup>103</sup> Výkon veřejné správy obstarávají zpravidla správní orgány členských států, které jsou organizačně součástí veřejné správy daného státu, ale funkčně představují součást správy Evropské unie. (Pomahač, R., Vidláková, O.: Veřejná správa, s. 46)

především informační a komunikační technologie.

5) *Souladnost* (Coherence). Tento princip zohledňuje požadavek větší promyšlenosti / komplexnosti politik, tzn. aby politiky a postupy jejich realizace byli ve vzájemné věcné a logické spojitosti, a to především kvůli růstu úkolů a s tím související složitosti celého systému.<sup>104</sup>

Výše uvedené dokumenty se promítly rovněž do *návrhu Smlouvy o ústavě pro Evropu*.<sup>105</sup> Podle článku I-46 („*princip zastupitelské demokracie*“)<sup>106</sup> má každý občan právo podílet se na demokratickém životě Unie, přičemž rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům (odst. 3).

V článku I-47 je potom zakotven „*princip participativní demokracie*“<sup>107</sup>, který mimo jiné říká, že orgány dávají vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevit a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti života Unie (odst. 1), a udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností (odst. 2).

Článek I-50 navrhované Smlouvy se snaží upravit *transparentnost jednání orgánů, institucí a jiných subjektů Unie*.<sup>108</sup> Aby byla podpořena řádná správa a zajištěna účast občanské společnosti, mají orgány, instituce a jiné subjekty Unie jednat co nejotevřeněji (odst. 1). Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm, mají zasedat veřejně (odst. 2). Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má za podmínek uvedených v části III právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič, přičemž neveřejnost informací na základě soukromého či veřejného zájmu bude upravena zvláštním evropským zákonem.

V části II tohoto návrhu, kam je zahrnuta Listina základních práv Unie<sup>109</sup>, je obsaženo v článku II-101 *právo na dobrou správu* (right to good administration)<sup>110</sup>, které je vymezeno obdobně jako v dříve přijaté Chartě základních práv EU.

V článku III-398 je potom stanoveno, že při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu.<sup>111</sup>

Množinu principů vymezuje rovněž dokument OECD - *Modernising government - the way forward*, který do množiny principů good governance řadí *průhlednost a odpovědnost, spravedlnost a rovnost* (fairness and equity), *efektivnost a účinnost, respektování zásady rule of law a vysoký standard etického chování*. Tyto principy vytvářejí podle autorů tohoto dokumentu základy pro budování otevřené vlády. Tento dokument zdůrazňuje opět především význam otevřenosti. Otevřená vláda znamená čistší vládu (cleaner government). Otevřenost ve vládě umožňuje účinnou veřejnou kontrolu, která napomáhá dosahování a udržování vysokých standardů integrity ve veřejné sféře. Otevřená vláda je stále více považována za nezbytnou součást demokratického governance, sociální stability a

<sup>104</sup> Srov. European Governance - a white paper, COM(2001)428, Brussels 2001, s. 7 - 18.

<sup>105</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe, CIG 87/2/04, Brussels 2004,

<[http://europa.eu.int/constitution/download/part\\_II\\_EN.pdf](http://europa.eu.int/constitution/download/part_II_EN.pdf)>. Její česká verze je k dispozici například na <http://www.euroskop.cz>.

<sup>106</sup> Angl. „principle of representative democracy“ přeloženo v oficiální české verzi jako zásada zastupitelské demokracie.

<sup>107</sup> Angl. „principle of participatory democracy“ přeloženo v oficiální české verzi jako zásada participativní demokracie.

<sup>108</sup> Angl. Transparency of the proceedings of Union institutions, bodies, offices and agencies.

<sup>109</sup> V angl. verzi The Charter of Fundamental Rights of the Union.

<sup>110</sup> V oficiálním českém překladu přeloženo jako právo na dobrou správu.

<sup>111</sup> Angl. In carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration. Pozn. slovo efficient ani effective zde není blíže vymezeno.

ekonomického rozvoje. Dokument podtrhuje význam především třech následujících charakteristik, které determinují otevřenost vlády (v širším smyslu) (dokument považuje tyto charakteristiky rovněž za **dimenze otevřenosti**):

- *průhlednost* - aktivity vlády a osoby odpovědné za tyto aktivity jsou vystaveny kontrole veřejností a jejím výzvám,
- *přístupnost* (accessibility) - služby a informace o aktivitách vlády jsou lehce (readily) dostupné občanům,
- *schopnost reagovat na potřeby* (responsiveness) - citlivost vlády na nové myšlenky, požadavky a potřeby.

Z pohledu občana je podle autorů tohoto dokumentu otevřenou vládou ta vláda, kde **občané, podnikatelské subjekty a organizace občanské společnosti mají**:

- *dovednost* (ability) požadovat a obdržet relevantní a srozumitelné informace (souhrnně - exposure = vystavení se),
- *možnost* (capacity) obdržet služby a provádět transakce (přístupnost),
- *příležitost* participovat v procesu přijímání rozhodnutí (citlivost na potřeby - responsiveness).

Příkladem země, kde jsou principy veřejné správy explicitně upraveny již v **ústavě** (tzn. jsou předmětem ústavněprávní ochrany), je **Jihoafrická republika**. Konkrétně v sekci 195 kapitoly 10 (Veřejná správa) její ústavy (ve znění úprav z roku 1997<sup>112</sup>) jsou stanoveny **základní hodnoty a principy veřejné správy** („*Basic values and principles governing public administration*“). Veřejná správa v Jihoafrické republice má podle nich spočívat na hodnotách a principech stanovených ústavou, včetně principů následujících:

- a) *musí být podporován a udržován vysoký standard profesionální etiky,*
- b) *podpora efektivního, ekonomického a účinného využívání zdrojů,*
- c) *orientace na rozvoj,*
- d) *služby mají být poskytovány nestranně, spravedlivě, rovnocenně a bez předpojatosti,*
- e) *musí odpovídat potřebám lidí a musí být posílena participace veřejnosti při stanovování politik,*
- f) *veřejná správa musí být odpovědná,*
- g) *transparentnost musí být opatrována včasným, přístupným a přesným informováním veřejnosti,*
- h) *za účelem maximalizace lidského potenciálu má být pěstován vhodný management řízení lidských zdrojů a praxe rozvoje kariéry,*
- i) *veřejná správa má být široce reprezentována lidmi Jižní Afriky.*

Tyto principy se přitom mají vztahovat na správu všech sfér vlády (na základě sekce 40 ústavy se jedná o vládu národní, provinční a lokální), orgány státu a veřejné podniky (*public enterprises*).

Na základě výše uvedeného textu lze konstatovat, že se **výše uvedené dokumenty obecně shodují na následujícím seznamu principů**, které mají představovat ideální základní kvalitativní rámec moderních demokratických veřejnosprávních činností:

- a) princip spolehlivosti a předpověditelnosti vyplývající ze zásady (principu) zákonnosti a ústavnosti (rule of law / legality)
- b) princip otevřenosti a průhlednosti
- c) princip odpovědnosti
- d) princip participace
- e) princip hospodárnosti

<sup>112</sup> V anglické verzi je k dispozici na <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons10.htm>.

- f) princip účinnosti
- g) princip konzistence (souladnosti).

**Jako samostatný princip zde není uveden princip efektivnosti**, i když je výslovnou součástí některých výše uvedených seznamů princip. Tato charakteristika je především určena vztahem hospodárností a účinností objektu, jehož efektivnost posuzujeme. Tyto dva principy jsou součástí vymezené množiny principů. Spíše než vymezovat efektivnost veřejné správy jako takovou je příhodnější v oblasti veřejné správy posuzovat různé její determinanty, což souvisí s mírou racionality. Pro terminologické upřesnění budou oba termíny – efektivnost a racionalizace – vysvětleny v níže uvedeném textu.

## 2.3 EFEKTIVNOST A PŘÍSTUPY K JEJÍMU VYMEZOVÁNÍ

Česká slova efektivita, efektivní, efektivnost jsou provázána především s anglickými *efficiency, effectiveness a economy*. V angličtině není vymezování slova efektivnost problematické, terminologie je zde relativně svým vymezením jednotná. Není tomu však vždy v případě používání tohoto termínu v češtině.

V anglickém jazyce je slovo **efektivnost (efficiency)** vymezováno jako schopnost produkovat požadované výsledky při minimálním vynaložení zdrojů.<sup>113</sup> Efektivnost je tedy chápána jako určitá **optimální kombinace účinnosti (effectiveness) a hospodárnosti (economy)**. Podobné vymezení obsahu efektivnost je patrné v Macmillanově anglickém slovníku, který vymezuje *efficiency* jako schopnost dobře pracovat a produkovat dobré výsledky s co možná nejúčinnějším (*the most effective way*) využitím dostupného času, peněz, dodávek atd. Anglické definice tak zahrnuje do obsahu slova efektivnost vždy **effectiveness** jako schopnost produkovat požadované efekty, výsledky (anglicky *effect* - účinek, výsledek, nebo působivý prostředek). Adjektivum *effective* je tedy přisuzováno někomu / něčemu, kdo / co **účinně** pracuje a produkuje výsledky, které byly zamýšleny.<sup>114</sup> Slovo účinnost bývá někdy v češtině používáno synonymicky se slovem **účelnost** – například Hendrych praví: „*Účelně jednáme, dosahujeme-li zamýšleného cíle (nebo se mu přibližujeme)*“<sup>115</sup> (a to bez ohledu na výši nákladů s tím spojených). Podle názoru autora disertační práce je tento termín nutné od slova účinnost odlišovat a chápat jej ve smyslu „táží se po účelu konkrétní činnosti“ (tzn. legitimitě - například s ohledem na potřeby uživatelů, klientů atp.).<sup>116</sup>

Český Akademický slovník cizích slov v rámci vymezování slova efektivnost pracuje s obsahem, který se blíží spíše anglickému termínu *effectiveness* (tzn. účinnost), než k výše uvedeným příkladům anglických definic efektivnosti (*efficiency*) - *Efektivností výroby* rozumí účinnost prostředků vložených do výroby hodnocená z hlediska jejich výsledků. *Ekologickou efektivnost* jako účinnost opatření v krajině z hlediska optimálních podmínek dalšího rozvoje živé přírody. Používání slova efektivnost v češtině tak může být nepřesné.

Opustíme nyní vymezování obsahu slova a přistoupíme k chápání efektivnosti především v ekonomických vědních disciplínách. *Musgrave* a *Musgravová* říkají, že ekonomie se zabývá efektivním využíváním zdrojů, které nejlépe uspokojuje potřeby

<sup>113</sup> viz. např. Webster's Collegiate Thesaurus či The world Book Dictionary.

<sup>114</sup> MACMILLAN ENGLISH DICTIONARY. London: Macmillan Education 2002, s. 445.

<sup>115</sup> Hendrych, D.: Správní věda, 2003, s. 155.

<sup>116</sup> V oblasti zdravotnictví je vedle slov *efficiency* či *effectiveness*, používáno *efficacy*. Do češtiny může být tento výraz přeložen jako **účinnost / působivost**. Například Greenlick tímto termín vyjadřuje, jak účinná ("*effective*") je léčba za specifických podmínek v rámci konkrétního klinického pokusu. (Wan, Thomas T. H.: *Analysis and Evaluation of Health Care Systems*. New York: Health professions press 1995, s. 146)



spotřebitelů.<sup>117</sup> Následně pojetí efektivnosti podobně jako jiní autoři v oblasti ekonomie konkretizují v souladu s následujícím<sup>118</sup> - ve **veřejné ekonomii** jsou ohraničovány především **dvě vymezení efektivnosti** – efektivnost alokace a efektivnost technická (někdy též efektivnost/neefektivnost X).

1) **Efektivnost alokace** je v užším pojetí klasicky definována s využitím tzv. první základní věty ekonomie blahobytu, tzv. *paretovskou efektivností*, kdy je dané ekonomické uspořádání považováno za efektivní, pokud nemůže nastat změna, při níž by někdo získal, aniž by přitom někdo nebo někteří jiní ztratili.<sup>119</sup> Jestliže je tato změna možná, potom je podle paretovského přístupu k efektivnosti existující uspořádání neefektivní a lze touto změnou dosáhnout zvýšení efektivnosti. Ekonomové používají takto chápanou efektivnost k oddělení problému efektivní alokace od problému rozdělování. Upozorňují na to, že samotné tvrzení, že ekonomika je paretovsky efektivní, neznamena, že přerozdělování v ní je spravedlivé, neboť se zabývá výlučně efektivností v oblasti užitku, kde se ekonomická volba zakládá pouze na konceptu chování motivovaného vlastním zájmem.<sup>120</sup>

Munger v knize *Analyzing Policy* označuje využití zdrojů za *efficient* (ve smyslu alokačně efektivní) pokud a jenom pokud neexistuje jiná lepší alternativní alokace stejných zdrojů. Zmíněný autor upozorňuje na to, že slovo lepší je těžké specifikovat precizně, pokud se vztahuje k alokaci mezi dvěma a více jednotlivci.<sup>121</sup> Toto pojetí alokační efektivnosti je téměř totožné s *Barrovou* alokační efektivností (allocative efficiency), která opět významově splývá s efektivností paretovskou.<sup>122</sup> V pragmatickém slova smyslu odkazuje efektivnost alokace podle *Browna a Jacksona* na následující otázky - Produkuje veřejný sektor tu úroveň a kombinaci služeb (veřejných výdajů), které poptávají voliči? Je volič na politickém trhu svrchovaný? Čí preference mají váhu?<sup>123</sup>

2) **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?“<sup>124</sup> „Technologická efektivnost“ (technological efficiency) podle *Mungera* požaduje, aby proces produkce neplýtvал zdroji a aby v rámci tohoto procesu byla využita nejlepší dostupná technologie.<sup>125</sup> Pokud zmíněná negativa existují, hovoří autoři o existenci neefektivnosti X (technické neefektivnosti), kterou s využitím mikroekonomických nástrojů charakterizují následovně: Přítomnost neefektivnosti X je podle *Jacksona a Browna* jinak formulovanou myšlenkou, že úřad

<sup>117</sup> Upozorňují také na to, že teorie efektivního využívání faktorů jako taková není teorií spravedlivého rozdělování, z to z toho prostého důvodu, že podmínka efektivní alokace faktorů vycházející z jejich efektivního ocenění nevyžaduje, aby se konečné rozdělení důchodů mezi jednotlivce rovnalo výnosům z prodeje služeb faktorů na trhu. Tyto dva aspekty jsou od sebe odděleny přerozdělováním, které provádí rozpočet. (Veřejné finance v teorii a praxi, s. 69 a násl.)

<sup>118</sup> Musgrave, Musgravová - s. 55 a násl.

<sup>119</sup> Ve standardní literatuře vymezují nenajdeme rozdílné vymezení užší alokační efektivnosti. Vymezují ji ve svých knihách stejně Musgrave, Stiglitz či Jackson a Brown.

<sup>120</sup> Srovnej A. Sen, k tomu říká, že Paretova optimalita se zabývá výlučně efektivností v oblasti užitku, aniž by věnovala pozornost otázkám přerozdělování v souvislosti s užitek. (v knize *Etika a ekonomie*, s. 35).

<sup>121</sup> Munger, M. C.: *Analyzing Policy (Choices, Conflicts, and Practices)*. New York: W. W. Norton & Companz Ltd. 2000, s. 32

<sup>122</sup> Barr, N.: *Economics of the Welfare State (Fourth Edition)*. Oxford University Press 2004, s. 389: V rámci glosáře je zde alokační efektivnost vymezena takto: "the allocation of scarce resources in such a way that no reallocation can make any individual better off without making at least one other individual worse off".

<sup>123</sup> s. 230.

<sup>124</sup> Jackson, P. M., Brown, C. V: *Opus citatum*, s. 230 – 231.

<sup>125</sup> Srov. Munger, M., C.: *Analyzing Policy - Choices, Conflicts, and Practices*. New York: W. W. Norton & Company, s. 32.

nefunguje na své hranici produkčních možností, ale někde uvnitř této hranice.<sup>126</sup> Zvyšování technické efektivity poskytování veřejných služeb souvisí podle Nemce s dosahováním „vyššej miery nákladovej efektivity, hospodárnosti a vyššej miery účelnosti vynakladanie verejných prostriedkov, ako aj zvýšenie pružnosti reakcie verejného sektora na oprávnené požiadavky voličov.“<sup>127</sup>

*Leibensteinovská X-neefektivnost* souvisí s názorem amerického ekonoma H. Leibensteina z Harvardské univerzity, který dospěl k závěru, že v organizacích spravovaných státem dochází často k ztrátě na efektivnosti v důsledku toho, že management nemá motivaci efektivně řídit v oblasti nákladů. H. Leibenstein upozorňuje, že produkční náklady nejsou závislé jen na použité technologii, ale rovněž i na úsilí organizace snižovat náklady, resp. produkovat za dané kombinace produkčních faktorů maximální výstup. Tento stav je tzv. X-neefektivnost. Ta je podle Leibensteina charakteristická zejména pro organizace veřejného sektoru, protože jestliže sníží soukromá firma své náklady o jednotku, pak se o tuto jednotku zvýší její zisk. Jestliže ale dojde k snížení nákladů o jednotku v organizaci veřejného sektoru, pak se sníží celkový rozpočet o jednotku, což může ale být byrokraty považováno za snížení významu dané organizace.<sup>128</sup> Na tuto skutečnost upozorňují i jiní autoři (např. Niskanen - viz níže, či Tullock) v souvislosti s úsilím byrokracie o maximalizaci rozpočtu. Jejich tvrzení má podle *Ochrany* svou logiku. Považují-li státní úředníci výstupy z činnosti své organizace za důležité, logicky požadují na produkci výstupů adekvátní zdroje.<sup>129</sup>

- Pro účely úplnosti je nutné dodat, že mikroekonomie pracuje rovněž s termínem **ekonomická efektivnost**, která významově souvisí především s anglickým termínem *economy*, tzn. s hospodárností a tedy s technickou efektivností: „*Technologie (tj. určitá kombinace výrobních faktorů) je ekonomicky efektivní, pokud firma minimalizuje náklady při výrobě daného objemu výstupu*“<sup>130</sup> V rámci veřejné ekonomie vymezuje ekonomickou efektivnost například i Malý, avšak v jiném smyslu: „*Dosažení stavu ekonomické efektivity ... znamená, že jednotlivé volby mezi cíli a mezi alternativními způsoby jejich dosažení jsou činěny tak, aby bylo dosahováno maximálního celkového prospěchu z disponibilních zdrojů společnosti.*“<sup>131</sup> Podle Malého souvisí alokační efektivnost ve veřejném sektoru s problémem vhodného definování cílů veřejné politiky v zájmu dosažení společensky žádoucích efektů.

V pracích dalších českých autorů, kteří se zabývají efektivností činností veřejného sektoru či veřejné správy (nebo efektivností obecně), může docházet s ohledem na užití slova efektivní ke kombinacím výše uvedených významů.

*Máša* vymezuje efektivnost následovně: „*Jakoukoliv činnost lze považovat za efektivní, jestliže zajišťuje maximální plnění úkolů při minimálním využití prostředků (nákladů*

<sup>126</sup> Jackson, P. M., Brown, C. V.: Opus citatum, s. 241.

<sup>127</sup> Nemec, J. Cesty zvyšovania alokatívnej a technickej efektivity verejného sektora. In *Efektivnost veřejného sektoru*. Brno: ESF MU 1997, s. 31 (ISBN 80-210-1486-5).

<sup>128</sup> Srovnej Ochraňa, F. Veřejný sektor a efektivní rozhodování, s. **DOPLNÍM**.

<sup>129</sup> Srovnej Ochraňa, F. Veřejný sektor a efektivní rozhodování, s. 227 - 228

<sup>130</sup> Soukup, J.: *Mikroekonomická analýza - vybrané kapitoly*. Slaný: Melandrium 2001, s. 82.

Soukup označuje výrobu za technicky neefektivní, pokud firma může vyrábět určitý produkt s menším množstvím nejméně jednoho vstupu a aniž by se přitom zvýšilo množství použitých jiných faktorů. Technologie je zde technicky efektivní, pokud její zobrazení leží v ekonomické oblasti, tzn. oblasti, kterou vymezují hraniční křivky. Ty jsou tvořeny body izokvant, v nichž je mezní produkt z vstupu nulový.

Soukup od technické efektivnosti odlišuje efektivnost výrobní, kterou představují všechny body na jedné izokvantě: "Všechny body na jedné izokvantě (která odpovídá určité úrovni produkce) jsou výrobně efektivní, avšak pouze body této izokvanty uvnitř ekonomické oblasti jsou také technicky efektivní." (s. 66) Izokvanta je vrstevnicí produkční funkce a lze ji definovat jako množinu všech kombinací vstupů, pomocí nichž firma efektivně vyrábí konstantní množství výstupu. Všechny body na izokvantě podle Soukupa proto zobrazují výrobně efektivní technologie (pro určitý objem výstupu).

<sup>131</sup> Malý, I. Veřejný zájem z pohledu veřejné ekonomie. In *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. 1. ed. Brno : MU, 1999. s. 21-25.

v širokém smyslu).“<sup>132</sup>

Strečková potom říká: „Efektivnost každého jevu či procesu je vždy výsledkem vztahu mezi velikostí vstupů, vkládaných do realizace tohoto jevu či procesu, a velikostí výstupů, které z realizace tohoto jevu vychází.“<sup>133</sup> Určujícími relacemi pro hodnocení činnosti veřejné správy a jejich nositelů je jí vztah vložených prostředků a dosažených výsledků a vztah dosažených výsledků k výsledkům zamýšleným (formulovaným zpravidla jako úkoly).

Malý pracuje s **kritériem racionality** - „Podstatou ekonomického přístupu k analýze a hodnocení společenských procesů je použití kritéria racionality jednání zúčastněných subjektů“<sup>134</sup> - ve smyslu například Winklerova vymezení **ekonomické racionality** pramenící z „představy, že racionální činnost spočívá v efektivním využití omezených zdrojů za účelem maximálního dosažení cílů, resp. žádoucích užitků“<sup>135</sup>, kdy „v rámci ekonomického myšlení je ... efektivnost vynaložených prostředků vzhledem k dosažení daných cílů povýšena na základní kritérium racionality.“<sup>136</sup>

Obecně vyjadřuje kombinace významů slova efektivnost například 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 zjednodušující.“<sup>137</sup> Efektivnost je tak podle Hendrycha rozdílná svým obsahem podle toho, zda se vztahuje k oblasti ekonomicko-technické, právní, sociální apod. Podle něho užívání termínu efektivnost záleží především na kritériu, které je autory zvoleno podle toho, jakou praktickou přednost činnosti nebo jiného jevu sledují. Toto tvrzení může podle autora disertační práce zakládat opodstatnění různých významů termínu efektivnost, které nemusejí korespondovat s významem anglického termínu efficiency. Autor práce však souhlasí s názorem Hendrycha, podle něhož by mělo vždy platit, že žádná činnost nemůže být efektivní v obecném významu, není-li účelná.<sup>138</sup> S ohledem na veřejnou správu doporučuje Hendrych přistupovat **k efektivnost jako míře racionálního chování**, kterou vymezuje následovně: „Efektivnost veřejné správy je dána mírou racionálního chování jejích nositelů při uskutečňování zamýšlených cílů v daných podmínkách a čase. Míra racionality se vztahuje především k výběru prostředků a zdrojů zabezpečujících dosahování konkrétních cílů.“<sup>139</sup> Toto vymezení je zmírněnou analogií Winklerovy ekonomické racionality. Hendrych zde vychází z toho, že efektivnost nemůže být prezentována jako souhrnné kritérium, protože takové kritérium by nemohlo zahrnovat všechna možná hlediska, která v hodnocení mohou být relevantní.<sup>140</sup> Podle jeho názoru z rozboru hlavních názorů na efektivnost i z jejich aplikace na veřejnou správu vyplývá, že nejpokročilejší je zjišťování ekonomické efektivnosti, včetně metod jejího měření. Efektivnost v tomto pojetí je dle Hendrycha měřitelná na základě kvantifikovatelných údajů na obou stranách rovnice. Tvrdí také, že v oblasti veřejné správy vzniká potíž v tom, že výsledek na straně jedné a vynaložené prostředky na straně druhé nejsou v mnoha případech

<sup>132</sup> Maša, M.: Správní věda. Brno: Masarykova univerzita – ESF 1994, s. 97.

<sup>133</sup> Strečková, Y.: Teorie veřejného sektoru. Brno: Masarykova univerzita, ESF 1998, s. 99.

<sup>134</sup> Malý, I.: Stanovení cílů veřejných politik. In Rektořík, J. et al.: Strategie, komunikace, řízení - Rukověť územní samosprávy. Díl IV. Brno: Masarykova univerzita 2002, s. 9.

<sup>135</sup> Winkler, J.: Filozoficko-metodologická východiska. In Malý, I. et al.: Vliv veřejného sektoru na efektivnost rozvoje regionů. Brno: Masarykova univerzita 2001, s. 32.

<sup>136</sup> Winkler, J.: tamtéž, s. 32.

<sup>137</sup> Hendrych, D.: Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 144.

<sup>138</sup> Srov. Hendrych, D. Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 150.

<sup>139</sup> Hendrych, D.: Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 154.

<sup>140</sup> Srovnej Hendrych, D.: Správní věda - Teorie veřejné správy. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 157 a násl.

vyjádřitelné ve stejných jednotkách (což koresponduje s výše uvedeným tvrzením Streckové). V praxi se poroto podle jeho názoru často uplatňuje myšlenka, že efektivnost je především určitou způsobilostí, jejíž míru zjistíme porovnáním několika podobných organizací na základě předem stanovených kritérií (tzn. s využitím **benchmarkingu**).

Výše uvedené vymezování slova efektivní a efektivnost zde bylo uvedeno také pro upřesnění terminologie. **Slovo efektivní bude ve výuce používáno ve smyslu anglického ekvivalentu - efficiency. Takto pojatou efektivnost ovlivňuje vždy významně míra racionálního chování**, tak jak ji vymezuje například Hendrych, nesplývá však s mírou racionálního chování.

## 2.4 RACIONALIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY

Významným nástrojem v procesu stálého zlepšování struktury a činnosti systému státní správy s cílem neustálého zdokonalování stupně plnění jejich úkolů je podle Máši racionalizace. Podle Máši představuje v obecném pojetí uplatnění rozumu a vědeckých poznatků v lidské činnosti s cílem, aby tato činnost byla co nejefektivnější. Konkrétně pak jde o souhrn opatření k účelnému utváření podmínek a faktorů pracovního procesu, o soustavné úsilí o zvýšení hospodárnosti včetně odpovídajících organizačních opatření. Podle Skulové racionalizace představuje komplexní účelové jednání, kdy účelovost můžeme spatřovat v dosahování efektivnosti výsledků práce. Racionalizaci chápe jako více méně systematické užití rozumu, vědeckých a praktických poznatků za účelem zdokonalování lidských činností.

Účelem racionalizace je zajišťovat co nejefektivnějšího využití disponibilních zdrojů s co možná nejširším využitím dostupných informací. Základní postulát tkví podle Máši v tom, že racionalizační opatření a programy musí být skutečně racionální. Souhrn jednotlivých racionalizačních opatření musí tvořit ucelený promyšlený systém. Nezáleží tedy pouze na množství a charakteru jednotlivých dílčích řešení, ale především na jejich úplném sladění. Zvláště tam, kde je podstatný požadavek návaznosti činností, nestačí podle Máši zlepšovat jen dílčí stránku struktury a činnosti. Takový přístup by nesplňoval podmínku komplexnosti. Často by nedošlo k žádoucímu efektu a někdy by dokonce nebylo možno realizovat ani zlepšení dílčí činnosti.

Racionalizace směřuje k zajištění takového stavu věci, aby při kvalitativních změnách úkolů nebo změnách v prostředí docházelo k přiměřeným strukturálním změnám a úpravě procesů, kterými se dosáhne vyšší funkčnosti všech částí celku. Současně se sleduje racionalizace vývoje veřejné správy jako adaptabilního systému schopného přizpůsobovat se dynamicky změnám požadavků na realizaci potřebných činností.

Pro veřejnou správu racionalizace podle Skulové představuje zejména:

- a) hledání optimální organizační struktury,
- b) zkvalitňování systému řízení,
- c) zdokonalování samotné práce orgánu a jednotlivých pracovníků veřejné správy,
- d) zvyšování důvěry v práci, a to především v rozhodovacím procesu, orgánů veřejné správy u obyvatelstva.

Racionalizace také musí podle teoretiků správní vědy vycházet z principu poptávky a nabídky. Prvek poptávky se projevuje v zjištění potřeby změny a následného zjištění možnosti tyto změny uskutečnit. Nabídka je pak prezentována nabídkou vnitřní a vnější. Vnitřní nabídka spočívá ve vlastních schopnostech uskutečnění změny, tedy vlastními prostředky, a to např. změnou organizace, lepší využití technického parku, zdokonalení práce s informacemi apod. Vnější nabídka je vše, co je nabízeno veřejné správě ze sféry relativně jí nepodléhající (vnější poradenské služby a technické prostředky nabízené trhem). Nabídku můžeme hodnotit



jako předpoklad racionalizace. Vnitřní nabídka zahrnuje potom v sobě tyto předpoklady: a) koncepční, b) ekonomické, c) politické, d) organizační, a e) personální.

### 3. FÁZE REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Správní reforma není běžnou organizační změnou. Jde o podstatný zásah do struktury veřejné moci, do vztahu mezi veřejnou správou a občanem, zásahem do života společnosti vůbec. Je proto žádoucí proces reformy rozdělit do určitých fází (kroků), přičemž velký důraz by měl být kladen na postup při přípravě reformy.

Kritikové hodnotí určité postupy v celém procesu reformy z hlediska chyb, kterých se reformátoři dopouštějí a jež mohou mít kritické důsledky pro úspěšnost reformy. Vytýkané nedostatky lze podle Vidlákové zařadit do sedmi skupin:<sup>141</sup>

1) *Špatný start* - reformátoři musí být přesvědčeni o tom, že reformy jsou proveditelné a praktické a že zlepší současnou situaci. Proto musejí znát základní fakta o vlastních návrzích, znát jejich jasné přednosti i jistá úskalí. Doporučuje se též dostatečná znalost historie, a to nejenom správních tradic a jejich vývoje, ale též znalost předchozích reformních pokusů včetně významných osobností, jež se v nich účastnily, a zpětná vazba úspěchů, případných selhání těchto pokusů. Dobrý začátek je důležitý pro další úspěch reformy a je schopen prosadit i kontroverzní program.

2) *Imitace, nikoli inovace* - velmi často dochází k tomu, že se okopírují reformy, které se osvědčily jinde, aniž se věnuje pozornost tomu, zda mohou být úspěšné i v jiném prostředí a za jiných podmínek. Imitace sama o sobě není špatná a učení se z cizích vzorů (benchmarking) se doporučuje, ale vždy by měla být doplněna o určitou kreativitu a originálnost vyhovující řešení situaci, která je alespoň do jisté míry jedinečná a neopakovatelná. Navíc při mechanickém přejímání zahraničních písemných zpráv o reformách veřejné správy může dojít k fatálním chybám vzniklých špatným překladem nebo nepřesnou interpretací institutů, jejichž postavení i funkce, jež plní v zemi původu, mohou být odlišné.

3) *Nesprávná diagnóza* - efektivní výsledky jsou podmíněny realistickým vyhodnocením situace. K ní je zapotřebí dobrá znalost faktů... Je pravda, že administrativní situace jsou velmi složité a že špatnou diagnózu nelze lehce odhalit. To potvrdí až vlastní realizace reformy, ale to může ještě zhoršit situaci. Proto je třeba dbát na to, aby nebyly stanoveny nesplnitelné cíle reformy, tj. takové, na které správní systém nemá kapacity.

4) *Nerozhodný přístup* - někdy se reformátoři nejsou schopni dohodnout sami mezi sebou o rozsahu reformního programu a množství změn v něm navrhovaných, o jejich vzájemných preferencích i o detailizaci jednotlivých specifických návrhů.

5) *Chyby v plánování* - příprava reformy předpokládá zpracování koncepce, která obsahuje cíle, určitou analýzu a návrh procesů, jež mají vést k dosažení cíle. Koncepce však musí obsahovat i podrobné časové rozplánování jednotlivých dílčích sekvencí. Čím rozsáhlejší a inovativnější jsou navrhované reformy, tím podrobnější evaluaci a plánování jednotlivých postupů vyžadují.

6) *Nedostatek zpětné vazby a monitorování* - reformy musí být stále průběžně monitorovány a vyhodnocovány jak svými vlastními tvůrci tak i těmi, kteří jsou reformami nejvíce dotčeni, tj. pracovníky veřejné správy, stejně jako občany a obecně veřejností.

7) *Neschopnost disponovat zdroji a interní podporou* - správní reforma je investicí, vyžadující značné zdroje, času, energie, kreativity a financí.

<sup>141</sup> Srov. Pomahač, Vidláková, s. 198 - 200.

Caiden vytýká reformátorům praktikům veřejné správy, že od konce 60. let přestali věnovat patřičnou pozornost pokrokům v sociálních vědách, organizační teorii a správních vědách.

#### 4. ROZSAH A MEZE REFORMEM VEŘEJNÉ SPRÁVY

Rozsah reformem veřejné správy je velice různorodou záležitostí. Obecně lze však podle teorie rozlišit tři skupiny států, které v reformování veřejné správy vykazují dosti podobné znaky. Z celosvětového hlediska jsou totiž rozlišovány minimálně tři skupiny zemí s výrazně odlišným pojetím reformem veřejné správy:

- a) vysoce vyspělé země evropské (zejména členové EU, Norsko etc.) a zámořské (země OECD jako Kanada, USA, Japonsko, Austrálie, Nový Zéland aj.);
- b) země středo- a východoevropské, které až do počátku 90. let byly součástí socialistického bloku;
- c) rozvojové země afrického, jihoamerického a asijského kontinentu.

V tomto materiálu se zaměříme na první dvě skupiny. Porovnáme-li je, vidíme zásadní rozdíly jak z hlediska času, tak z hlediska vlastního obsahu reformem.

- U první skupiny dochází ke správním reformám moderní doby poměrně brzy po skončení druhé světové války, již od 60. let, zatímco ve druhé skupině je možno mluvit o skutečných správních reformách až o třicet let později. Tato časová nerovnost se projevuje v charakteru i postupu reformem.

- Západní země reformují své veřejné správy v moderním duchu dále a komplexní přestavbu systému mají už většinou za sebou. Strategie jejich správních reformem byly realizovány v politicky i ekonomicky odlišném prostředí, než v případě druhé skupiny, kde se charakter veřejné zřízení zásadně měnil z totalitního státu v demokratický, resp. demokratizující se a transformující svoje ekonomiky. Kvůli časovému deficitu (oproti vyspělým zemím) byly v postkomunistických zemích reformy veřejné správy často prováděny uchvátaně, bez zpracování zásadních strategií, což vedlo posléze k dalším změnám již přijatých reformem a to se projevovalo zejména četnými novelizacemi. V jiných zemích byly správní reformy odkládány.

- Souhrnně lze konstatovat, že reformy veřejné správy v postkomunistických zemích převážně představují totální strukturální přestavbu dřívější centralizované státní správy v decentralizovanou veřejnou správu, včetně rozsáhlé reformy právních řádů, ale i zásadní reformu činnosti správy, výměnu anebo přeškolení správního aparátu a zejména nutnost změnit chování pracovníků veřejné správy a zděděné návyky z doby totality. Reformy veřejné správy ve vyspělých zemích oproti tomu probíhají většinou v podobě dílčích zdokonalování.

- Ve vyspělých západních demokraciích se po 2. světové válce začala reformovat veřejná správa zejména směrem k decentralizované demokratické správě s větší účastí občanů. Veřejná správa měla být méně autoritativní, více citlivá k potřebám občanů, více zastupitelská a umožňující větší přímou účast občanů.

- Osmdesátá a devadesátá léta jsou pak charakterizována zejména teorií New Public Management. Reformy se orientují na výkon, účinnost a efektivnost, „best value for money“, mluví se o třech E: economy, efficiency, effectiveness - manažerský trend správních reformem. Hovořilo se také o zavedení konkurence ve veřejném sektoru. Bývá poznamenáváno, že nadměrný důraz na ekonomická kritéria ve veřejné správě může odsunout do pozadí její zásadní hodnoty.

I v současné době pokračují snahy po přiblížení veřejné správy občanů a posílení jejich participace. Veřejná správa má být podle mnohých nazírána více jako veřejná služba. Principy a realita se však v mnoha případech stále liší, což ukazují i programové dokumenty vlád západních států, které se stále potýkají s korupcí, uzavřeností veřejné správy, neorientovaností

na občana atd. Zkušenosti ze zahraničí ukazují, že správní reformy se týkají zejména

- snižování nákladů na veřejnou správu, nebo některou její část,
- zdokonalování struktury rozhodování cestou centralizace nebo naopak decentralizace a dekoncentrace rozhodovacích pravomocí,
- posilování služebnosti správy a jejího sblížení s občany (demokratizace),
- zavádění nových metod, technik a pracovních postupů za účelem lepšího chodu veřejné správy a dokonalejší interakce jejich organizačních složek,
- přípravy a odborné úrovně zaměstnanců veřejné správy.

Z různých teoretických prací Pomahač a Vidláková dedukují konkrétní aspekty dobře fungující a spravedlivé veřejné správy, které by bylo možno považovat za jakési správní minimum. Patří k němu podle těchto autorů zejména:

- dodržovat právo, a to nikoli jenom literu zákona, ale i duch zákona,
- udržovat kapacitu a schopnost efektivního výkonu nutných veřejných činností na požádání, což znamená trvalé a každodenní uspokojování potřeb a požadavků občanů a veřejnosti, nikoli jenom v případě vzniku kritického mezního stavu.

Uspokojování očekávání občanů v sobě potom podle nich zahrnuje:

- vzdělávání úředníků veřejné správy, aby poskytované služby byly na vysoké úrovni současného vývoje;
- odpovědnost veřejné správy veřejnosti za výkon veškeré veřejné činnosti, což představuje otevřenou správu, poskytující občanovi všechny informace o své činnosti s výjimkou toho, co musí být utajeno podle zákona;
- rovný přístup ke všem osobám, prostý diskriminace anebo protekce, kdy úředníci musejí zachovávat spravedlivost vůči všem, musí být nestranní a současně jejich chování musí být vlídné a ochotné vůči klientovi, jemuž jsou službou;
- dosažení vysokého standardu čestnosti a integrity, to znamená, že se každý úředník musí řídit principy etiky, morálky, být dbalý své dobré pověsti, nepodlehout korupci a trvale se chránit před všemi formami špatné správy a zneužití svého postavení veřejného činitele;
- identifikace veřejné správy s pokrokem, což znamená být stále na úrovni nových poznatků, neusínat na dosažených vavřínech, ale sledovat postupy v organizačním, správním a manažerském výzkumu a dobře jim rozumět, zejména pokud jde o debyrokratizaci, deregulaci, decentralizaci, redukci nadměrného papírování, bezpečnost, vlastní vzdělávání a poradenství.<sup>142</sup>

## 4.1 REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY VE STŘEDNÍ A VÝCHODNÍ EVROPĚ

Reformní procesy ve střední a východní Evropě uskutečňované v devadesátých letech přinesly do problematiky reformu a modernizace veřejné správy řadu nových pohledů. Změny veřejné správy a celého veřejného sektoru se staly integrální součástí celkových změn společenského a státního zřízení a překročily tak tradiční pojetí správních reform, jako kroků uskutečňovaných v rámci stávajícího ústavního pořádku. Postup jednotlivých států v tomto evropském prostoru byl a je rozdílný - tudíž věcně ani časově v mnohém nesouměřitelný. To však neznamená, že nelze nalézt některé společné znaky nebo stadia vývoje reformního procesu zemí střední a východní Evropy. *Hesse* rozlišuje čtyři fáze reformního procesu v zemích střední a východní Evropy, a to

a) **Transformaci** starého právního, politického a ekonomického řádu, který se zhroutil, ve formování nových institucí a struktur (např. pluralitní politický systém, svobodné volby,

<sup>142</sup> Srov. Pomahač, Vidláková, s. 193 - 194.

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.

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.<sup>143</sup>

První dva nedostatky spolu souvisí. Nedostatek soudržnosti pochází v mnohých ohledech z nedostatku kontinuity, která je naopak výsledkem politické kultury poznamenané polarizací, podezříváním a čtyřicetiletou zkušeností s extrémně zpolitizovanou veřejnou správou. Tato situace byla charakteristická především v Bulharsku a na Slovensku a je pro ni charakteristická také absence legislativy v oblasti veřejné služby.

Nedostatek horizontální a vertikální koordinace, který charakterizoval veřejnou správu v tomto regionu, byl zděděným z období komunismu. Za integraci jednotlivých oblastí řízení a za kontrolu jejich realizace v praxi byl především zodpovědný aparát komunistické strany. Malý důraz byl kladen na rozvíjení nových mechanismů integrace, koordinace a kontroly. I tento nedostatek souvisí s neexistencí formálního či neformálního rámce profesionalizmu, který by zabezpečil společný smysl celé instituce nebo nějaký jiný druh horizontálně či vertikálně sdílené identifikace a loajality. Neexistoval ani ekvivalent všeobecné veřejné služby, který by mohl zabezpečit soudržnost a solidaritu mezi jednotlivými resorty. K všeobecným problémům souvisejícím s horizontální a vertikální koordinací na úrovni ústřední správy patřil také málo viditelný aspekt koordinace, která vyžadovala pozornost. Většina státních zaměstnanců ústřední správy pracovala často v tzv. dekoncentrovaných úřadech ústřední státní správy. Stále se vedl spor, zda-li měli být tyto úřady organizovány podle funkčního nebo jiného hlediska.

Veřejná správa v střední a východní Evropě nejkritičtěji pociťovala nedostatek lidských zdrojů ve dvou oblastech: v oblasti rozhodování a řízení. I tyto nedostatky byly zděděny z období komunismu. Problematickým však bylo, že státní úředníci v nejvyšších funkcích, kteří byli jmenováni po roce 1989, obsazovali úřady často na základě politického, nikoliv odborného hlediska. Nedostatek řídicích schopností byl pociťován především v oblasti personálního manažementu a situací, kdy neexistovalo speciální právní vymezení postavení zaměstnanců veřejné správy.

- **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?

<sup>143</sup> Text čerpá z knihy *Reforma verejnej správy - porovnanie skúseností východu a západu*. Ed. Coombes, d. Verheijen, T. Bratislava: NISPAcee, 1997, především str. 195 a násl.



- Jak definovat vztahy mezi místní státní správou a místními samosprávnými orgány.
- Hledání nové všeobecné rovnováhy mezi ústřední státní správou a místní samosprávou.

*„Výhrady vůči fungování správních orgánů nemění nic na skutečnosti, že právě ony mohou také nejúčinněji kritizovanou situaci napravit, a to jak zefektivněním vlastního managementu, tak poskytováním širšího prostoru občanské participaci.“* (Vláčil, s. 14). *Helmut Klages* dokazuje, že ve správních reformách mohou vzniknout nové organizační struktury, které se chovají více byrokraticky než kritizované weberiánské byrokracie. Proto doporučuje, aby manažeři provádějící modernizační změny si byli vědomi provázanosti teoretických, organizačních, ekonomických a psychologických aspektů a byli schopni je integrovat do výsledné podoby změny, aby předešli vzniku neo-byrokratických struktur.

Konkrétním příkladem z oblasti reforem veřejné správy v tomto regionu je **Česká republika**. Reformě veřejné správy ČR je věnována samostatná přednáška.