



## **BM505Zk Základy správní vědy**

### **1. přednáška 2.10.2020**

*Témata přednášky:*

**1. Správní věda – pojem, charakteristika, metody.**

**2. Vývoj a význam zkoumání veřejné správy v současných podmínkách a v evropském kontextu,**

*Přednášející: doc.JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.*



# 1. Správní věda:

Centrálním pojmem = **Veřejná správa**

- **a to jako komplexní, multikriteriální společenský jev,**
- **a to v jeho reálné existenci a působení, také jako složitý a členitý systém.**

**Přístupy** ke zkoumání veřejné správy:

- **Rozmanitost, členitost VS** – vede k možnost více přístupů. Tedy zkoumání různých stránek veřejné správy, různými metodami.
- **Vývoj VS v čase, pružnost** – více či méně dle potřeb společnosti (státu). Takto se vyvíjí, resp. měla a mohla by se vyvíjet také správní věda.

---

POZN. - podstatné:

**VS** = správa veřejných záležitostí, spojena s veřejným zájmem a **vázána legalitou** = odlišnost správy od managementu (= řízení podniků), i když jeho prvky či metody využívány.

## **POZN.:** K pojmu veřejná správa:

- Pojem „správa“
- Pojem „**řízení**“, „**management**“.

Znaky správy ( institucionalizace, strukturovanost, trvalost,  
+ u VS povinnostní povaha + veřejný zájme + legalita)

-----

**Správa veřejná a správa soukromá, rozdíly:**

obdobně jako u práva soukromého a veřejného.

Prvek *účelový* a prvek *právní* ve veřejné správě.  
(srov. pojmy zákonnost a správnost).

# Administrativistika – Správní studia

- **Veřejná správa**, jako složitý společenský jev, a také významný řídicí systém ve společnosti, je *dlouhodobě předmětem zájmu* mnohých subjektů, a to z různých důvodů a hledisek, a postupně také různých vědních oborů.

Konkrétní zájem o veřejnou správu vykrytalizoval do **hlavních oborů**, se specifickými úhly pohledu, resp. zájmem o aspekty veřejné správy:

- a) **„věda (teorie) správního práva“ („VSP“)** - zkoumá právní pojmy, instituty, právní stránku organizace a činnosti VS.
- b) **„správní věda“ („SV“)**,  
*(POZN. vztah shora uvedených dvou oborů je nutno v tomto programu vnímat a oba obory rozlišovat !!!)*
- c) **„správní politika“** (řeší formulace cílů, tvorbu programů a koncepcí, rozvoj odvětví, volbu forem a postupů, rozhodování...).

**Souhrnně jsou označovány jako „administrativistika“,** nebo

## Pojem a charakteristika správní vědy

- = vědní disciplína zkoumající VS v jejím *faktickém (reálném) rozměru*.

### ZNAKY SV:

- **společenská věda**
  - současně ale také *prvky věd přírodních a technických*
  - také *věda systémová a komplexní* (zájem o celou šíři VS).
- **předmětem zkoumání je VS:**
  - v jejím **organizačním pojetí**  
(vnitřní struktura VS, organizační systémy a principy)
  - i ve **funkčním pojetí**  
(= činnost VS = procesy, postupy, metody při vlastním působení VS).

**Význam a účel správní vědy: = vyhodnocování a zvyšování efektivity (zdokonalování) VS**

**= jde o obor teoreticko- praktický (zkoumá + doporučuje).**

## Metody správní vědy:

- Musí odpovídat předmětu zkoumání. Tvoří soubor nástrojů zkoumání.
- Obecně **systemový přístup**.

Z obecných metod (přizpůsobených podmínkám správní vědy a jejímu účelu): *analýza, strukturálně-funkční analýzy, syntéza, indukce*.

- Vedle **empirických** a **racionálních** metod **také** (zejména) **metody**:
  - *historická*
  - *komparace historická i horizontální,*
  - *normativně-dogmatická (zkoumá regulativní znaky VS)*
  - *metoda behaviorální, - metody sociologické,*
- Z exaktních metod: *statistické, formalizace + matematické modely, kybernetické modelování.*
- Experimentální metody (*experiment, pilotní projekt*).

## EXKURZ: Vztah správní vědy („SV“) a vědy správního práva („VSP“) = otázka k zkoušce:

**Předmětem zkoumání:**

**SV** = *Veřejná správa* jako komplexní společenský systém

**VSP** = *Správní právo* jako systém právních norem, zásad, principů (u VSP)

Pozn.1 : pojem „*systemová metoda*“ ( u obou odvětví)

Pozn.2 : Rozlišujeme: „*správněprávní*“ a „*správněvědní*“ přístup.

# Vztah správní vědy („SV“) a vědy správního práva („VSP“):

## Společný cíl obou disciplin:

= zvýšení **efektivnosti** veřejné správy.

Ovšem **odlišnými**, „svými“ způsoby:

**VSP** = náměty, návrhy pro legislativu (*de lege ferenda*)  
(+ inspirace pro judikaturu),

**SV** = doporučení **pro správní praxi, včetně ústřední** (pro koncepce, reformy, racionalizaci, i vlastní činnost).

**Pozn.:** Pojem „**efektivnost veřejné správy**“ = **společenská efektivnost** (= míra, způsob a náklady naplňování cílů a úkolů VS)



## 2. Vývoj zkoumání veřejné správy

**Významný** pro chápání veřejné správy **v potřebných souvislostech.**

Zvláště u veřejné správy – znak **trvalosti, kontinuity.**  
+ zkušenosti („*Historia magistra vitae*“).

**Tradice a základy** současné naší veřejné správy dle hlavních etap:

➤ **Počátky:** **17.–18.století** („**kameralistika**“, resp. „**policejní věda**“)

- hierarchický systém státní byrokracie pro potřeby policejního, absolutistického státu v tehdejší kontinentální Evropě (prakticistní přístupy).

- zkoumání zejména v *Prusku a ve Francii.*

## Vývoj zkoumání veřejné správy – pokr. 1:

### ➤ „správní nauka“ - období politické

(18. stol. – cca polovina 19. st.)

- VS zkoumána z pohledu více odvětví (ekonomie, počátky sociologie, politologie).
- zkoumá se tedy působení veřejné správy ve společnosti.
- reakce na vznik tzv. liberálního právního státu a přirozenoprávní školy.

představitelé: *C.J.P.Bonnin (1772-1846),*

*L. von Stein (1815-1890- rak.- německý sociolog a ekonom).*

## Vývoj zkoumání veřejné správy – pokr.2:

- Evropa - **období juristické** (od poloviny 19. stol.- k právnímu **normativismu**) = omezení ostatních přístupů.  
(tedy zejm. kontinentální Evropa)
- Počátky správního práva, k němuž
  - konstituována relativně **samostatné teorie (vědy) správního práva,**
  - předmětem zájmu právní regulace a právní formy činnosti VS,
  - na českém územní škola právního normativismu.

*Mimo tento rámec později - M.Weber (1864-1920) sociologie, teorie byrokracie), H.Fayol (1841-1925 –teorie organizace pracovníků, modely řízení).*

## Vývoj zkoumání veřejné správy – pokr.3:

### ➤ *v USA odlišný vývoj*

- nepřetržitý rozvoj správní vědy,
- zájem i o správu soukromou („manažerské“ přístupy) včetně aspektů politické administrativy (včetně „samosprávné“ tradice),
- významní představitelé: *W. Wilson* (článek „*The Study of Administration*“ (1887), *F.W. Taylor*, později např. *D. Waldo*
- **významné směry/oblasti zkoumání:**
  - „*New Public Management*“ - vědecký management
  - *Human Relations* - sociálně psychologické hledisko
  - *Administration Behaviour* - behavioristický směr
  - *Decision-making, Policy-making* - probl. rozhodovacích procesů
  - *New Public Administration* - důraz na participaci a decentralizaci.
- od poválečného období (po 2.sv.válce) *systemový přístup*.
- v současnosti snaha o komplexní uchopení a rozvíjení VS (stránky politické, právní, organizační, ekonomické, personální, etické, metodologie...)

## Vývoj zkoumání veřejné správy – pokr.4:

### ➤ období po 2. sv. v. v Evropě

- možnost seznámit se s rozvojem správní vědy v USA a čerpat z něj
- v poválečném období určitá renesance správní vědy.
- konstituování správní vědy jako samostatného vědního odvětví.
- Evropský institut veřejné správy (**EIPA**) zřízený EU za účelem zvýšení odbornosti úředníků
- platforma pro zkoumání VS = *Mezinárodní institut správních věd (IIAS)*
- + pro ČR relevantní jedna z regionálních sekcí (Evropská skupina pro veřejnou správu - **EGPA**) - konferenční a publikační činnost

## Vývoj zkoumání veřejné správy – pokr.5:

- **obdobní po 2. sv. v. ve východní a střední Evropě ( do roku 1990):**
  - odlišný politický vývoj = **odlišný přístup ke správě** (centralizovaná, pouze státní).
  - centra správních studií v tehdejší **Sovětském svazu**.
  - na našem území počátky spojovány s pracemi v oboru státního a správního práva (obor **společenská a státní výstavba**). (**a namísto managementu – teorie řízení, teorie organizace**).
  - od 60. let u nás konstituován **obor *správní věda*** mezi jeho významné představitele lze řadit zejm. **M. Mášu a D. Hendrycha** a dále řadu dalších autorů

## Vývoj zkoumání veřejné správy- pokr.6:

### ➤ Další směry:

- metody hodnocení („*evaluace*“): TQM, EFQM, CAF, benchmarking, a další (BSC /vyvážených ukazatelů/, ISO, modelování,...)
- Kontingenční přístup (Michel Crozier – ambivalenčnost, podmíněnost prostředím), a další...

Mnohé metody – původ v soukromém sektoru.

Avšak: **Limity využití manažerských metod** v oblasti veřejné správy.

- **Obecně k vývoji zkoumání:**
  - zkoumání VS nikdy nekončícím procesem.
  - multikriteriální předmět zkoumání – veřejná správa a její úkoly se mění, zanikají, nové přicházejí....
  - z toho plynoucí mj. různost metod (a také závěrů zkoumání).

# Aktuální VÝVOJ zkoumání veřejné správy (trendy ve správní vědě)

## úloha :

- ❖ - národních *vzdělávacích a výzkumných institucí* (Francie – ENA, Německo – Institut správních věd ve Speyeru),
- ❖ - mezinárodních a nadnárodních *organizací* (podporujících ekonomický rozvoj, demokracii, ochranu lidských práv):
  - OECD, Rada Evropy, EU,
- ❖ + *vědeckých institucí* (IIAS / EGPA Brusel, EIPA - Maastricht, EUI ve Florencii, NISPACee – Bratislava – síť institutů a škol VS v rámci Stř. a Vých.Evropy).
- ❖ **Odborné konference** ( např. každoroční – EGPA – „European Group for Public Administration“). - *inspirace, prezentace výsledků, výměna zkušeností, rozvoj věd o VS.*



## ***EGPA - „European Group for Public Administration“.***

- ***Permanent Study Groups ( ilustrace oblastí, hledisek zkoumání VS – konference v r. 2019)***
  - PSG I: E-Government
  - PSG II: Performance in the Public Sector
  - PSG III: Public Personnel Policies
  - PSG IV: Local Governance and Democracy
  - PSG V: Regional and Local Government
  - PSG VI: Governance of Public Sector Organizations
  - PSG VII: Quality and Integrity of Governance
  - PSG VIII: Civil Society, Citizens and Government

## Další Permanent Study Groups:

- ❑ **PSG IX: Teaching Public Administration**
- ❑ **PSG X: Law and Public Administration**
- PSG XI: Strategic Management in Government
- PSG XII: Public Sector Financial Management
- PSG XIII: Public Policy
- PSG XIV: EU Administration and Multi Level Governance
- PSG XV: Public Administration, Technology and Innovation
- PSG XVI: Public and Nonprofit Marketing
- PSG XVII: Sociology of the State: Reforms and Resilience
  
- ❑ **PSG XVIII: Justice and Court Administration**
- PSG XIX: Public Network Policy and Management
- PSG XX: Welfare State Governance & Professionalism
- PSG XXI: Policy Design and Evaluation
- PSG XXII: XXII Behavioral Public Administration.

## Aktuální témata *zkoumání veřejné správy* (*trendy ve správní vědě*)

- **Teorie reforem** veřejné správy, **řízení změn** ve veřejné správě,
- Zvyšování **efektivnosti** VS (= trvalý požadavek), v současnosti např. zejm. v položce „**úspornost**“,
- **Kvalita řízení, standardizace procesů, regulace** ( např. RIA), **evaluace**,
- **Elektronizace**, e-government,
- Zapojení **soukromého sektoru** (např. „PPP“),
- **Principy dobré správy**, evropský administrativní prostor,
- Opatření proti korupci, **etika**,
- + Otázky **deficitu demokracie**,.....

# Vývoj veřejné správy a jejího zkoumání = nekončící proces.

## Diskuzní otázky:

- Jak je využíván potenciál vědeckého zkoumání veřejné správy a její právní regulace ?
- Jak jsou využívány existující, resp. dostupné poznatky a zkušenosti ( doporučení) ?
- Je tomu obdobně jako v soukromém sektoru ?
- Jaké jsou pro to důvody ?

## Prameny ke studiu:

- Skulová, S., a kol.: Základy správní vědy, 2. vydání, Brno: MU, 2014, str. 13-40.
- Hendrych, D.: Správní věda; Teorie veřejné správy. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 23 – 47.



# Děkuji za pozornost.....

Za chvíli dikuze (chat) na Diskuzním fóru v Interaktivní osnově předmětu v IS.

