



BM505Zk Základy správní vědy

1. přednáška 16.9.2022

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 „správní studia“.

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 ke 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: *Ch.J.B.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.*



About EIPA:

- EIPA was created in 1981 on the occasion of the first European Council held in Maastricht.
- We are supported by the EU Member States and the European Commission.
- cross-national and cross-institutional comparative, analytical perspectives on EU policies.
- longest-standing experts in EU public affairs.



EGPA - „European Group for Public Administration“.

- ***Permanent Study Groups – stálé pracovní skupiny (ilustrace oblastí, hledisek zkoumání VS)***
 - 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: Behavioral Public Administration.
- PSG XXIII: Administration, Diversity and Equal Treatment.

Aktuální VÝVOJ zkoumání veřejné správy (trendy ve správní vědě)

aktuálně v ČR

- Ministerstvo vnitra – zejména *odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly.*
- + Rada vlády pro veřejnou správu – pouze zástupci ministerstev, Parlamentu a asociací obcí a krajů.
Avšak bez zastoupení externích odborníků, včetně akademické sféry.

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**, digitalizace, 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.



**PRÁVNICKÁ
FAKULTA**

Masarykova univerzita

Děkuji za pozornost

