

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, O.P.S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

MODERNIZACE VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY ČR

Autor práce: Jiří Hazuka

Studijní obor: Bezpečnostně právní studia

Forma studia: Prezenční

Vedoucí práce: prof. PhDr. Jaroslav Erneker DrSc.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna ke studijním účelům.

Děkuji vedoucímu bakalářské práce prof. PhDr. Jaroslavu Ernekerovi DrSc.
a externímu konzultantovi Mgr. Aleši Mikovi za cenné rady, připomínky a metodické
vedení práce.

Úvod.....	5
1. Obsah modernizace veřejné správy České republiky	6
1.1 Vize a cíle modernizace veřejné správy.....	10
1.1.1 Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby	11
1.1.2 Zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů	14
1.1.3 Informační a komunikační technologie, eGovernment.....	14
1.1.4 Dosažení evropských standardů veřejné správy	16
1.1.5 Snižování nadbytečné regulace	16
1.1.6 Snižování byrokratické zátěže	19
1.1.7 Vzdělávání úředníků	23
2. Nové formy řízení v modernizačních procesech.....	26
2.1 Manažerské funkce a jejich realizace.....	26
2.2 Efektivní manažeři a jejich rozvoj	29
2.3 Základní charakteristika nových modelů řízení	30
2.3.1 Model CAF (Common Assessment Framework).....	30
2.3.2 Benchlearning	32
2.3.3 Balanced Scorecard.....	33
2.3.4 New Public Management	34
3. Charakteristika názorů politických stran na modernizační procesy ve VS.....	35
3.1 ODS (budování efektivního státu)	35
3.2 ČSSD (informatizovaná demokracie)	36
3.3 KDU-ČSL (pro modernizaci státní správy)	38
3.4 KSČM (reforma veřejné správy).....	39
Závěr	41
Použitá literatura	42
Použitá elektronická zdroje	44
Abstrakt	46
Abstract	47

Úvod

K výběru mého tématu bakalářské práce mi napomohl fakt, že se v soukromém životě velmi často setkávám se státními úředníky či organizacemi nejrůznějších úřadů. Mnohdy se mi nelíbí přístupy a postupy zaměstnanců veřejné správy. Byl to také jeden z hlavních podnětů pro řešení problému modernizace výkonu veřejné správy.

Hlavním cílem bakalářské práce je vytyčit nejdůležitější prvky současné modernizace veřejné správy České republiky a vytvořit optimální fungující model. Tento cíl vychází ze základních bodů rozvoje veřejné správy, které tvoří rozvoj informací a vzdělávání úředníků, nové formy a nástroje modernizace a systematizované řízení pomocí nových forem řízení, za současného využívání novodobých modernizačních prostředků veřejné správy. Jsou to pro zdokonalení v oblasti státní sféry nejdůležitější prvky modernizace.

Mnou získané podklady pro celistvé zapojení problematiky veřejné správy, se zakládají na podložených informacích. Je nutné si uvědomit fakt, že problematika ve veřejné správě má svůj dlouhodobý plán reorganizace. Je však nutné posoudit, zda-li je tento plán přínosem či ne. Mým záměrem je dospět k optimalizaci veřejné správy, která je pro Českou republiku v dnešním moderním světě reálně uskutečnitelná. Nastavení uskutečnitelných reálných cílů je hlavním aspektem úspěšného dokončení modernizace české veřejné správy.

1. Obsah modernizace veřejné správy České republiky

V současném období se veřejnou správou obecně rozumí správa veřejných záležitostí, uskutečňovaná v rozhodující míře jako projev výkonné moci ve státě.

Běžně je pojem „veřejná správa“ užíván jednak v organizačním pojetí, jednak v tzv. funkčním pojetí. Z organizačního pohledu máme na mysli správní orgány, které veřejnou správu na jejích různých stupních vykonávají. Funkční pojetí představuje vykonávání správní činnosti jako tzv. podzákonnou a nařizovací činnost, k níž jsou zmíněné orgány ze zákona zmocněny.¹

Obecná charakteristika reformy nebo chceme-li modernizace veřejné správy je dosáhnout co možná nejlepšího fungování veřejné správy tak, aby efektivně sloužila občanům. Modernizace má veřejnou správu zlepšovat změnou nebo výrazným zásahem do systému. Snahou je tedy nalézt optimální uspořádání veřejnosprávních orgánů, jejich působností a přehodnotit jejich zřizovatelské funkce k příspěvkovým organizacím (viz. územní reforma, decentralizace, dekoncentrace). Důraz by měl být kladen na co možná nejefektivnější řízení procesů v rámci veřejné správy (zavádění moderních manažerských technik do veřejné správy, informatizace veřejné správy, odstranění duplicit, vyšší transparentnost procesů apod.). Výrazná pozornost modernizace veřejné správy byla věnována nejprve oblasti územní veřejné správy. Reforma⁶ územní veřejné správy se zatím soustředila do dvou etap. V první etapě (rok 2001) vznikly kraje, jakožto vyšší územně správní celky. Ve druhé etapě (rok 2002) zanikly okresní úřady. Tento materiál se soustředí na oblast ústřední státní správy. Zabývá se procesy, které jsou nazývány reforma a modernizace ústřední státní správy.²

Modernizace veřejné správy

Obsahové vymezování modernizace veřejné správy prošlo a stále prochází neustálým vývojem. Modernizací se dříve většinou rozumělo uplatňování nových prostředků a metod pro dosažení kvalitativně vyšší úrovně a přizpůsobení novým současným podmínkám. Nyní se modernizací státní správy často rozumí proces postupných kroků a změn, které mají zajistit větší efektivnost, a to bez radikálních a převratných změn, jako je např. rozsáhlá privatizace veřejných služeb.

¹ LACINA, K., ČECHÁK, V., *Vývoj systémů veřejné správy*, Praha, 2001. ISBN-80-86419-13-4.

² Vláda ČR: *Reforma a modernizace veřejné správy* [online]. 2006 [cit. 5. září 2008]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cs/urad/SOR/reformauss/materialy/default.html>>

Veřejná správa je pokládána za určitý druh činnosti (tj. spravování) nebo za instituce, které veřejnou správu vykonávají. Základ organizace veřejné správy tvoří státní správa, místní a zájmová samospráva. Patří sem i další subjekty, pověřené výkonem veřejné správy, jako veřejné fondy, veřejné nadace, ale i soukromé osoby, pokud jim byly svěřeny některé úkoly veřejné správy. Vyčerpávající univerzálně platnou definici veřejné/státní správy a úplný výčet jejích subjektů, jak je požaduje někdy praxe, nelze podat. Věc komplikuje navíc z minulosti přetrvávající kategorie rozpočtových a příspěvkových organizací, ale i nově vzniklých subjektů, u nichž jsou veřejnoprávní či soukromoprávní postavení a vazby na stát nejasné (např. některá zdravotnická zařízení). Podle místního, dobového a odborného kontextu bývá veřejná správa označována v angličtině jako: government, governance, public management, public administration aj.

Pokud nejsou tyto pojmy jednoznačně vymezeny v zákonech, nezbyvá, než dospět k jejich vyjasnění interpretací daného zákona nebo jiného právního předpisu. Závazný výklad může podat v ČR pouze soud.³

Územní reforma: Po roce 1990 došlo k přeměně systému, od obecních výborů k krajským samosprávním celkům. Na krajské úrovni došlo k nárůstu počtu specializovaných orgánů státní správy, poboček ústředních orgánů státní správy a jejich pracovišť. Lze tedy hovořit o takovém prvotním kroku přiblížení se veřejné správy do měst a obcí a směrem k občanům.⁴

Decentralizace (princip a proces): opak centralizace, která je v určité míře nezbytná. Demokratický proces, delegování pravomocí na nižší články řízení dochází k decentralizaci pravomocí a činností na další orgány veřejné správy. Přenáší se rozhodování na nižší správní orgány, při decentralizaci činností se přenáší zabezpečování úkolů bez rozhodování.⁵

Dekonzcentrace: postoupení kompetencí orgánům nižšího stupně nebo specializovaným složkám na stejné úrovni řízení (vertikální nebo horizontální dekoncentrace). Dosahuje se tak racionálnější dělby a organizace práce uvnitř správních úřadů. Na rozdíl od decentralizace se nejedná o předání politické moci, o deetatizaci.⁶

³ HEJDA, J., PŘIBYL, K., Správní právo. České Budějovice: VŠERS 2005. ISBN-80-86708-08-X.

⁴ POSTRÁNECKÝ, J., Reforma veřejné správy v České republice *in Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2003. ISBN 80-86473-71-6.

⁵ HEJDA, J., PŘIBYL, K., Správní právo. České Budějovice: VŠERS 2005. ISBN-80-86708-08-X.

⁶ HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., *Organizace veřejné správy*, Praha, Policejní akademie ČR, 2005. ISBN 80-7251-191-2.

Reforma veřejné správy: Nejčastěji se tak označuje větší, zásadnější a komplexně pojímaná systémová změna veřejné správy nebo jejích jednotlivých částí. K označení změn nebo zavádění nových přístupů a prostředků ve veřejné správě se používá řady výrazů bez jednoznačného obecně platného rozlišení, jako např. transformace, modernizace, racionalizace, optimalizace; některé výrazy se používají přímo v angličtině, jako například “new public management”, “total quality management”, “re-engineering”. Jejich význam je nutno vyvodit z konkrétních souvislostí. U nás se reforma veřejné správy často zkráceně a škodlivě zužuje na změnu územní správy a zákon o státní službě.⁷

Často zdůrazňovaná pravda, že reforma je dlouhodobý proces, spočívající v postupném uskutečňování jednotlivých kroků, by neměla být záminkou pro odkládání celkové koncepce. Dílčí reformní opatření bez jednotící koncepce, strategie a koordinace nejen že ucelenou reformu nevytvoří, nýbrž hrozí tím, že se reforma bude provádět neefektivně, promrhají se finanční prostředky a lidský potenciál, “zaděláme si” na další inflaci legislativních změn, a vzniknou četné další obtíže.⁸

Reforma veřejné správy ČR, zahájené prakticky v roce 1997 přijetím zákona o vyšších územně samosprávních celcích, reagovaly na požadavky Evropské unie, kladené na ČR po podání její přihlášky ke členství v roce 1996. Principy zavedené v demokratických státech – spolehlivost, předvídatelnost, odpovědnost, transparentnost výkonu veřejné správy a dále manažerské způsoby řízení, profesionalita a účast občanů – byly promítnuty do jednotlivých reformních kroků ve veřejné správě v ČR. I přes neexistenci obecného komunitárního práva v této oblasti zajistil přijatý konsensus zásady veřejné správy, kterými se řídí členské státy EU s různou právní tradicí a různými systémy řízení. Tyto principy byly definované a postupně zdokonalované judikaturou vnitrostátních soudů i Evropského soudního dvora (pozn. se sídlem v Lucemburku). Hlavní snahou modernizace veřejné správy bylo zvýšení kvality výkonu veřejné správy, její informatizace, zvýšení profesionalizace úředníků a v neposlední řadě přiblížení státní správy k občanům uskutečňováním její decentralizace a dekoncentrace. Realizace modernizace veřejné správy je aktuální pro Českou republiku i další kandidátské země nejen v souvislosti s přípravou na vstup do

⁷ SBORNÍK: *Veřejná správa v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5.

⁸ Vláda ČR: *Reforma a modernizace veřejné správy* [online]. 2006 [cit. 5. září 2008]. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/cs/urad/SOR/reformauss/materialy/default.html>>

Evropské unie. Přestože reforma veřejné správy nespadá do žádné z negociačních kapitol, vyžadovala příprava ČR na přistoupení k EU zabezpečování úkolů v oblasti veřejné správy tak, aby byla zajištěna implementace komunitárního práva a jeho vymahatelnost. *Acqui communautaire* naopak řeší např. finanční kontrolu, která již patří mezi působnosti veřejné správy.

Další směřování reformy veřejné správy v ČR se řídí mimo dlouhodobých úkolů i programovým prohlášením vlády ze srpna 2002, kterým se vláda ČR zavázala nejen k dokončení reformy územní veřejné správy ale i k modernizaci ústřední státní správy. Zkvalitnění fungování veřejné správy, jako služby občanům, se chce Česká republika zařadit po vstupu do Evropské unie mezi její plnohodnotné členy a dokázat tak efektivně spolupracovat na místní a regionální úrovni ústřední státní správy s jejími členskými zeměmi. V současné době se již můžeme vzájemně poučit nejen teoreticky, ale i na základě získaných praktických zkušeností. k této výměně informací skutečně dochází v rámci mezinárodní spolupráce na různých úrovních. Např. projekt Matra – zaměřený na vzdělávání samospráv, je navázána spolupráce s Holandskem.⁹

Co se týče modernizace v oblasti decentralizace a dekoncentrace vláda zahájila tento krok vpřed v letech 1998 – 2002, už je to sice poměrně dlouhá doba, a však byl to jeden z kroků, který nás v tuto chvíli může posunout o kus dál. Nebýt reformy nemůžeme se dnes bavit o modernizace a mohli bychom se zabývat pouze tímto tématem, proto bych uvedl fakta , které vyplývají z kontextu.

Významný krok v decentralizaci veřejné správy vznikl v rámci samosprávných krajských zastupitelstev, jejichž kompetence byly vymezeny v souladu s kriteriem optimality horizontální dělby, které zní: určitou kompetencí má být pověřen orgán, který má nejlepší objektivní podmínky pro možnost být informován o náležitostech nutných pro naplnění svých kompetencí.

Krok v dekoncentraci veřejné správy, a to přesunem řady kompetencí výkonu státní správy z ústřední státní správy na krajské úřady (tedy úřady krajského zastupitelstva) přesunem řady kompetencí výkonu státní správy ze 72 okresních úřadů

⁹ GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L., *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České Republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice* : sborník mezinárodní konference Třešť, Plzeň, 2004. ISBN 80-86473-71-6.

na 205 vybraných obecních úřadů (tedy úřadů obecního zastupitelstva).¹⁰ Dle mého názoru byl položen základ pro přiblížení se veřejné správy občanům, jak bude blíže charakterizováno v dalších částech práce.

1.1 Vize a cíle modernizace veřejné správy

Současná podoba modernizace veřejné správy a její realizace v letech 2007 – 2015 směřuje ke službě občanovi, naplňuje principy dobrého vládnutí, funguje efektivně a výkonně. Veřejné služby jsou klientsky orientovány, naplňují očekávání občanů, flexibilně reagují na jejich potřeby a fungují hospodárně. Veřejná správa a veřejné služby přispívají ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR. Strategické cíle jsou zefektivnit činnost úřadů veřejné správy, snížit finanční nároky na chod administrativy a zajistit transparentní výkon veřejné správy. Zkvalitnit činnost justice využitím informačních a telekomunikačních technologií. Přiblížit veřejné služby občanovi, zajistit jejich maximální dostupnost a kvalitu.¹¹

Hlavními body modernizace v tomto období 2007 – 2015 byly stanoveny jako prioritními pro zvýšení efektivnosti veřejné správy následující:

- efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby
- zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů
- informační a komunikační technologie, eGovernment
- dosažení evropských standardů veřejné správy
- snižování byrokratické zátěže
- snižování nadbytečné regulace
- vzdělávání úředníků
- nové formy řízení (např. managerem, New public management, model CAF)

Splněním prioritních bodů modernizace stanovených pro období 2007 – 2015 dosáhne česká veřejná správa standardů a hodnot vyspělých světových zemí. Přiblíží se občanovi a stane se plnohodnotným a respektovaným článkem naší společnosti.

¹⁰ SYREČKOVÁ, Y., *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů*, Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3074-7.

¹¹ TRNKA, D., *Newsletter Efektivní správa* [online]. 2007 [cit. 19. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>

1.1.1 Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby

*"Veřejná správa v ČR je primárně pojata jako služba občanovi, naplňuje principy dobré správy, funguje efektivně a výkonně, přispívá ke zvyšování konkurenceschopnosti české ekonomiky a zvyšování kvality života obyvatel ČR."*¹²

Cílem strategie efektivní veřejná správa přátelské veřejné služby (dále Strategie) je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007–2013.

Tohoto cíle bude dosaženo prostřednictvím zajištění koordinace a synergického působení intervencí realizovaných v rámci operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, Integrovaného operačního programu a národních zdrojů. Strategie zároveň vytváří rámec pro koordinaci veškerých procesů směřujících k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám, ať již budou financovány ze strukturálních fondů, či nikoli.¹³

Dne 11. července 2007 svým usnesením č. 757 schválila vláda ČR strategický materiál s názvem Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby. Strategie byla Ministerstvem vnitra zpracována ze dvou důvodů. Prvotním impulsem byl jasně formulovaný požadavek zástupců Evropské komise. Bez jasné "cestovní mapy" pro práci na zefektivňování veřejné správy by totiž nebylo možné čerpat na projekty spadající pod oblast "Smart Administration" prostředky ze Strukturálních fondů EU.

Druhým, ještě důležitějším důvodem, byl fakt, že v ČR chyběl strategický materiál, který by popisoval záměry současné vlády pro oblast zefektivňování veřejné správy. Vedle analytické části, která popisuje současný stav veřejné správy i v mezinárodním kontextu s využitím nezávislých studií (např. OECD, Světová banka, CESES) a identifikuje její nedostatky. Jako základ pro systematický pohled na změny ve veřejné správě byl zvolen "hexagon veřejné správy".

Prizmatem hexagonu je nahlíženo i na způsoby naplnění cílů strategie. Každý ze strategických cílů je rozpracován na dílčí, specifické cíle. Strategie pak obsahuje popis naplnění jednotlivých specifických cílů, a to včetně indikátorů, které budou využity při

¹² ZAJÍČEK, Z., *Efektivní správa* [online]. 2007 [cit. 19. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>>

¹³ Ministerstvo vnitra ČR: *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* [online]. 2007 [cit. 3. listopad 2008]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/>>

měření úspěšnosti plnění cílů. Důležité je také správné nastavení implementačních mechanismů. Po déletrvající diskusi bylo vládou rozhodnuto vytvořit Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu¹. Jednání Grémia se budou účastnit zástupci veřejné správy, a to jak její ústřední, tak i krajské a místní úrovně, funkci sekretariátu zajít Ministerstvo vnitra.

Jedním z klíčových úkolů Grémia v rámci realizace Strategie je zajistit koordinované a synergické působení aktivit věnujících se dílčím oblastem veřejné správy a služeb. Prvním krokem v rámci realizace Strategie bude se stavení Harmonogramu projektů. Tyto projekty budou v první fázi vybrány z Přehledu v současné době připravovaných projektů, který tvoří přílohu Strategie. Sběr podkladů pro tento přehled z jednotlivých ministerstev mimo jiné ukázal, že existuje poměrně velké množství dílčích projektů s nepochybně bohubylým záměrem. Tyto projekty však nejsou navzájem provázány a koordinovány a někde dochází dokonce k duplicitám i triplicitám mezi projekty jednotlivých resortů.

Klíčovým úkolem v rámci sestavování Harmonogramu bude identifikace projektů, které je možné v rámci dosažení maximálního synergického efektu sloučit do podoby meziresortních či nadresortních projektů. Je nepochybné, že výsledky implementace Strategie se projeví spíše ve střednědobém až krátkodobém horizontu. Je nicméně důležité, že v ČR existuje oficiální dokument udávající směr, kterým se veřejná správa bude v následujících letech ubírat.¹⁴

Při hlubším prostudování je patrné, že více než potřebou ke změně je schválený materiál jen účelovým dokumentem, který má zajistit České republice čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie pro oblast veřejné správy. Reálně tak hrozí, že prostředky ze strukturálních fondů budou využity neefektivně a skoro až neúčelně, neboť nové nástroje a instituty budou nasazovány na již zaběhnuté postupy.¹⁵

¹⁴ TRNKA, D., *Newsletter Efektivní správa* [online]. 2007 [cit. 19. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>

¹⁵ Vláda na svém zasedání 11.7.2007: *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby Smart Administration* [online]. 2007 [cit. 11. říjen 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.estat.cz/smart-administration-reforma-nebo-jen-pozlatko-pro-evropske-uredniky2.html>

Jako jeden z možných se nabízí pohled na veřejnou správu jako na hexagon s následujícími vrcholy:

- legislativa
- místo
- občan
- úředník
- technologie
- finance

Kvalitní **legislativa** je základem kvalitní veřejné správy. Je to hlavní nástroj, který vláda používá k ochraně základních společenských hodnot a k ovlivňování chování občanů či právnických osob. Měla by ovšem být přijímána jen v případech, kdy je to nezbytně nutné, aby nezpůsobovala zbytečnou byrokratickou zátěž, zároveň by měla být co nejjednodušší a nejsrozumitelnější

Důležitým aspektem fungování veřejné správy je **místo** jejího výkonu. Vždy je třeba hledat rovnováhu mezi maximálním přiblížením výkonu veřejné správy občanovi a efektivním vynakládáním veřejných prostředků. Zároveň je důležité, aby bylo možné co největší množství agendy vyřídit na jednom kontaktním místě – zásada "obíhají informace, nikoliv občan".

S tím samozřejmě souvisí i využití moderních informačních a komunikačních **technologií** ve veřejné správě. Ty je ovšem nutno vnímat pouze jako nástroj změn, nikoliv cíl sám o sobě. Při jejich zavádění se pak často stává, že administrativní zátěž je přesunuta z jednoho subjektu (občan) na subjekt jiný (úřad), cílem by ale měla být spíše minimalizace celkové zátěže pro všechny zúčastněné strany.

Občan je asi nejdůležitějším prvkem hexagonu, protože on je klientem veřejné správy, a tak je na něj třeba nahlížet. Co možná nejvíce mu usnadnit styk s úřady a co možná nejméně mu znepríjemňovat život nadbytečnou regulací.

Naproti tomu **úředník** je základním stavebním kamenem veřejné správy. A není podstatné, zda jde o úředníka ministerstva nebo úředníka vykonávajícího státní správu v přenesené působnosti na kraji či obci. Na úředníky by mělo být nahlíženo všude stejně, musí být vyžadována vysoká kvalita jejich výkonu a průběžné vzdělávání. Obzvláště velký důraz je třeba klást na kvalitu řízení na všech úrovních.

O **peníze** jde pak vždy až v první řadě.¹⁶

¹⁶ TRNKA, D., *Hexagon veřejné správy* [online]. 2007 [cit. 19. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>>

1.1.2 Zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

Vytvoření metodiky koresponduje s programovým prohlášením vlády z ledna 2007 a cílem vlády zapojit veřejnost do tvorby právních předpisů, jehož cílem je přispět k větší transparentnosti veřejné správy. Navrhovaná metodika má právě toto za cíl - sjednotit postup státní správy při zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů a stanovit obecné zásady pro zapojování veřejnosti podle postupných kroků, tj. od identifikace subjektů, které se mají zapojit, přes prezentaci způsobů zapojování až po vyhodnocení celého procesu. Cílem zapojování veřejnosti by mělo být získávání co možná nejširšího spektra názorů na řešený problém.

Metodika definuje minimální standard pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních materiálů. Zaměstnancům ústředních správních úřadů poskytuje přehled o tom, jaké jsou možnosti zapojování veřejnosti (např. konzultace, připomínkové řízení, pracovní skupina, veřejné setkání, úřední deska - informační tabule úřadu, informační materiál/leták, adresný dopis, dotazníky, průzkumy, média) a jak postupovat při jejich použití. Výběr a rozsah zapojování veřejnosti závisí na příslušném úřadu a na povaze dokumentu, do jehož přípravy má být veřejnost zapojena.¹⁷

1.1.3 Informační a komunikační technologie, eGovernment

Velkým plusem v této problematice je fakt, že se na jeho řešení a vytváření shodnou všechny politické strany napříč českým politickým spektrem.

Zákon o eGovernmentu zavádí dvě klíčové věci, které výrazným způsobem ovlivní všechny procesy ve veřejné správě - tou první je zavedení datových schránek, tou druhou pak schopnost podávat v elektronické podobě veškeré přílohy, které v současné době musejí být na papíře. Jednou z věcí, kterou se bude datová schránka odlišovat od stávajících elektronických podatelen, je možnost oficiálního elektronického podání dokumentu neopatřeného elektronickým podpisem. To znamená, že se k těm dvěma klasickým způsobům podání (přes poštu a do podatelny) přidává třetí způsob v podobě podání do datové schránky.

¹⁷ Ministerstvo vnitra ČR: *Pilotní projekt k zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů* [online]. 2008 [cit. 2. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/legislativa-pravo/verejnost-a-priprava-vladnich-dokumentu/1000432/48356/>

Lze tedy říci, že datové schránky jsou nadstavbou elektronických podatelen, protože elektronické podatelny byly do značné míry ponechány na vůli veřejné správě, hlavně pokud se týká jejich využívání. Především proto, že všechna podání jsou typicky provázána s řadou příloh, které je dokládají, nebylo v praxi možné přes elektronickou podatelnu téměř nic podat.

Další novinkou, kterou tzv. eGovernment Act zavádí, je povinnost orgánů veřejné správy dokumenty podané do datové schránky přijmout a co navíc, zavádí povinnost orgánů veřejné správy v případech, kdy má klient zřízenou datovou schránku, tímto způsobem také doručovat.

V praxi to znamená, že všem právnickým osobám povinně v okamžiku zřízení datové schránky, která jim přísluší ze zákona, bude muset veřejná správa doručovat elektronicky, a to včetně ostatních úřadů a organizací veřejné správy.

Cílem a očekávaným dopadem Zákona č. 300/2008 Sb., je skokové navýšení počtu elektronických transakcí mezi veřejnou správou a jejími klienty. Elektronická komunikace by se tak měla stát nejvíce využívanou formou výměny dokumentů a již by nemělo jít jen o „zábavu několika nadšenců“.

Druhým velice důležitým důsledkem tohoto zákona je, že každý občan nebo každá organizace má právo žádat (s několika málo výjimkami) konverzi jakéhokoli dokumentu do elektronické podoby a vlastně zkonstruovat celé elektronické podání včetně všech příloh.¹⁸

Důležitou roli vidím i v kvalitně zpracovaných elektronických podatelen a www stránek. Přehlednost, funkčnost a rychlost by měla být standardem. Dále by mělo být i kvalitní zabezpečení, které by se nemělo opomíjet. Přenášená data (osobní údaje) by se mohla stát pro piráty na internetu snadnou kořistí v nelegálních činnostech. Proto je na místě využívání kvalitních softwarů, kódování přenášených dat či požadování vstupních hesel pro jednotlivé uživatele. Vždyť ochrana citlivých údajů osob by měla stát v tomto systému na prvním místě.¹⁹

¹⁸ JEMELKA, P., *Důsledky eGovernmentu* [online]. 2008 [cit. 29. listopad 2008]. Dostupný z WWW: <<http://www.isvs.cz/e-government/dusledky-egovernment-actu-v-kostce.html>>

¹⁹ KASTL, J., *Informační a komunikační systémy*, Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 2005. ISBN 80-245-0988-1.

1.1.4 Dosažení evropských standardů veřejné správy

Snahou tohoto bodu je, aby česká veřejná správa dosahovala ve všech ohledech současných evropských standardů. Musí být schopná uplatňovat *acquis communautaire* (právo Evropské unie závazný pro všechny členy a zároveň nadřazený právu národnímu). Musí zaručit účast České republiky na realizaci strukturálních, sociálních a dalších politik Evropské unie. Musí využívat metody správy a informačních a komunikačních technologií odpovídajících informační společnosti (viz. bod předchozí). Musí být i správně jazykově vybavena za účelem spolupráce s ostatními orgány Evropské unie a veřejnou správou členských států EU. Musí v plné míře uplatnit následující hodnoty, charakterizující Evropský administrativní prostor:

- spolehlivost
- transparentnost
- předvídatelnost
- skládání účtů
- přizpůsobivost
- efektivnost

Tyto uvedené hodnoty musí být zakotveny ve správních institucích i procesech na všech úrovních a jejich uplatňování musí být kontrolováno systémem nezávislých kontrol, soudy a Parlamentem, což je základ úspěchu.

1.1.5 Snižování nadbytečné regulace

Regulace je základním prostředkem státu sloužícím k zajištění veřejných zájmů a jejich ochrany. Slouží především k ochraně hodnot jakými jsou zdraví, bezpečnost, životní prostředí, veřejný pořádek, ale i volný obchod a konkurence. Představuje soubor nástrojů, pomocí nichž vláda a zákonodárci ovlivňují chování jednotlivců nebo skupin, a její existence je tedy považována za nezbytnou.

Míra a kvalita právního řádu regulace v ČR je v mezinárodním srovnání hodnocena jako nepříliš uspokojivá, jak vyplývá např. z hodnocení Světové banky. Součástí hodnocení je rovněž nízká míra konzistence a předvídatelnosti výkladu regulace, nedostatečná transparentnost rozhodování veřejné správy a s tím související riziko korupce a nedodržování zákonů. Časté změny regulace vedou k nestabilitě,

právní nejistotě a v důsledku toho i k poklesu úcty k právu, jeho nedodržování a ke snížení efektivity jeho vymáhání. Za tohoto stavu lze obtížně sledovat naplňování regulace v praxi a získávat zpětnou vazbu o jejích dopadech. Současná podoba regulace zatěžuje občany, podnikatelský sektor a další skupiny. Nelze se proto divit vyjádření jejich nespokojenosti i volání po změně.

Způsobem řešení společenských problémů obvykle bývá přijetí nové regulace, přestože by jiný - nelegislativní - způsob řešení mohl být v některých případech efektivnější. Jistou změnu tohoto zažitého schématu přináší nedávné zavedení povinnosti provádět hodnocení dopadu regulace (RIA), které předpokládá hledání variantních řešení, a to i nelegislativní podoby. Dosavadní legislativní činnost ale ukazuje přeceňování nebo spíše mylné chápání úlohy zákona jako prostředku, který je schopen organizovat celý společenský život.

Výsledkem tohoto přístupu je zhruba 19 000 platných právních předpisů v ČR, z toho přibližně 2 000 zákonů. Jen od roku 1993 do roku 2007 bylo v ČR přijato přes 5 000 zákonů, nařízení vlády a vyhlášek, z nichž bylo již na 1 500 zrušeno. V současnosti je platných na 3 400 těchto právních předpisů, přijatých jen za posledních 15 let. Uvedená čísla ukazují nejenom na rozsáhlost a obsažnost regulačního prostředí, ale i na nekoncepčnost jeho tvorby vedoucí k častým novelizacím.

S nadměrnou regulací je spojen další negativní jev, jímž je korupce. Adresáři regulace jsou zahlceni množstvím různých požadavků, které málokdy mohou splnit bezchybně a úplně, což může vést k rezignaci na naplňování regulace nebo ke snahám ji obcházet. Regulace mnohdy nezohledňuje pozici některých subjektů ve společnosti a rozdílnou míru dopadu jejich činnosti a rovněž jejich možnosti vyrovnat se s regulací.

Srozumitelnost regulace je dána jazykovou stránkou regulace, formálním utříděním i rozsahem regulace. Souvisí s požadavkem logické přesnosti vyjadřování, jednoznačností vyjadřování a určité odbornosti jazyka, což vyžaduje příslušnou interpretaci pro poznání práva.

Z pohledu laika je obtížné podrobit se regulaci, která je pro něj nesrozumitelná. I proto lze očekávat, že jednodušší a srozumitelnější regulace má vyšší předpoklad, že bude dodržována. Ústavní soud již opakovaně judikoval, že „Česká republika se hlásí k principům nejen formálního, nýbrž především materiálního právního státu. Jedním ze základních předpokladů fungování právního státu je i existence vnitřního souladu jeho právního řádu. Proto je také nutné, aby jednotlivé právní předpisy byly srozumitelné a aby z nich vyplývaly předvídatelné následky“.

Předpokladem účinné realizace regulace je její úplná a přesná znalost. V opačném případě vznikají škody, které je nutné dodatečně odstraňovat jinými prostředky s vynaložením vyšších nákladů a nároků na materiální i nemateriální prostředky, a tedy s nižším efektem. Vedle snahy o vytváření stabilního regulačního prostředí a jeho neustálého zjednodušování je potřeba vytvářet transparentní přístup a hledat takové formy publikace regulace, aby se dostala do co nejširšího povědomí. Vydání regulace musí být navíc podpořeno důslednou informační a metodickou činností.

Právní norma je efektivní, jestliže svého účelu dosahuje, a v té míře, ve které ho dosahuje. V případě, že regulace nesleduje účel, pro který byla přijata, nebo negativně zasahuje i mimo sledovaný cíl, nelze ji označit za efektivní. V takovém případě vznikají negativní vedlejší efekty a dopady, které se projevují např. nárůstem byrokracie nebo nechtěným zásahem do práv jiných subjektů.

K objektivnímu posouzení toho, zda daná právní úprava je či není efektivní je nezbytná soustavná analýza společenských vztahů a zájmů vyžadujících a objektivně zdůvodňujících danou právní úpravu, tj. výzkum sociální potřeby konkrétní právní normy, soustavnou analýzu společenského působení právní úpravy. Současně je nutno vycházet z požadavku, aby rozsah a náročnost (finanční, časová apod.) ukládaných povinností odpovídaly přínosu, který poskytne úprava právních předpisů. Tento předpoklad musí být zohledněn i při tvorbě kontrolních a sankčních mechanismů.

K určení prioritních oblastí pro revizi a zjednodušení by měla být využita kombinace různých nástrojů; od průzkumů veřejného mínění, přes měření administrativní zátěže až po podrobné právní analýzy vybraných institutů; v závislosti na typu regulace a cílových subjektech, kterými jsou všechny fyzické a právnické osoby.

Příklady změn regulace, které přinesou úspory:

- snížení četnosti požadavků na podávání informací na nejnižší možnou míru potřebnou ke splnění základních cílů právních předpisů. Jedná se například o požadavek měsíčně předkládat určitou informaci. V takovém případě, lze zvážit změnu frekvence plnění povinnosti;
- přezkum, zda se stejná informační povinnost nevyžaduje víckrát prostřednictvím různých informačních kanálů a odstranění překrývání;
- přesun informační povinnosti z jednoho subjektu na druhý (např. z občana na úřad v případech, kdy lze informaci zjistit z úřední evidence úřadu, resp. jiného úřadu);

- elektronizace agend - např. umožnění poskytování informací elektronickou formou namísto nebo vedle papírové, kdekoli je to možné a vhodné.

Ukazatele nadbytečné regulace; regulace nesplňuje některý z následujících principů; resp. několik těchto principů současně:

- přiměřenost / zbytečnost
- konzistentnost
- cílovost / efektivnost

Je zřejmé, že tyto regulace se budou vyvíjet i v budoucnu a nároky na regulace se budou zvyšovat.²⁰

1.1.6 Snižování byrokratické zátěže

Míra byrokracie v ČR je již dlouhodobě označována za problematický aspekt dalšího rozvoje společnosti a její prosperity. Státní orgány požadují po občanech, podnicích, nevládních neziskových organizacích (dále jen NNO) a dalších subjektech opakovaně informace, které již mají k dispozici. Často trvají na předkládání informací v listinné podobě, ačkoli elektronická forma by byla vhodnější, rychlejší a méně nákladná a požadují poskytování informací s vysokou frekvencí.

Míra byrokracie je úzce spojena s právní regulací, která způsobuje nejenom administrativní náklady, ale i řadu dalších nákladů. Ty lze rozdělit na přímé finanční náklady, které jsou výsledkem konkrétní povinnosti odvést určité finanční prostředky ve prospěch odpovědného orgánu (daně, poplatky, pokuty atd.), na nepřímé finanční náklady související s plněním stanovených požadavků na výrobní proces a produkt a na náklady přímo spojené s plněním informačních povinností, tzv. *administrativní zátěž*.

Problematika nadbytečné regulace a problematika byrokratické zátěže spolu velmi úzce souvisí. Systémově lze byrokratickou zátěž zařadit jako podskupinu nadbytečné regulace, neboť existence nadbytečné regulace zcela nepochybně znamená nežádoucí byrokratickou zátěž různých subjektů, např. tím, že nadbytečná regulace ukládá adresátům určitou informační povinnost, jejíž poskytování znamená byrokratickou zátěž.

²⁰ Strategie snižování: *Nadbytečné regulace a byrokratické zátěže* (Ministerstvo vnitra České republiky, září 2008).

Administrativní zátěž je obvykle definována jako náklady, které musí občané, podnikatelé a další skupiny vynakládat na splnění informačních povinností, které jim ukládá stát prostřednictvím právních předpisů, přičemž součástí jsou i informace povinně poskytované třetím stranám (např. odborům, spotřebitelům apod.).

Vzhledem k tomu, že pojem administrativní zátěž se již dlouhodobě používá pro označení nákladů spojených výhradně s plněním informačních povinností, považujeme za vhodné najít nový termín společný pro náklady způsobované nejrůznějšími administrativními postupy a překážkami. Proto zavádíme pojem byrokratická zátěž, který pokrývá celou oblast „byrokracie“.

Byrokratická zátěž zde představuje totiž nejen administrativní zátěž, tj. náklady na plnění informačních povinností stanovených právní regulací, ale také další náklady spojené s realizací práva.

Mezi tyto náklady lze např. zařadit:

- *iritující náklady (irritating costs)* jsou náklady zjevně obtěžující, skryté, vynaložené zcela zbytečně,
- *náklady z prodlení (costs of delays)* jsou náklady a ušlý zisk vzniklý v důsledku čekání na obligatorní rozhodnutí příslušných státních orgánů předtím, než lze uskutečnit zamýšlenou operaci (povolení, licence, nároková dotace),
- *změnové náklady (costs of change)* jsou náklady související se změnou regulace, systému či typu podniku. Nejčastěji jde o náklady, které je třeba nutně vynaložit v důsledku změny právních předpisů jako např. jiný systém účetnictví, zvýšené náklady na bezpečnost či hygienu, zpřísnění podmínek udělení licence či povolení; zrušení určitého typu obchodní společnosti nebo živnosti apod.,
- *náklady spojené s udržováním se v systému (costs relating to grit in the system)* jsou náklady spojené s udržováním a upevňováním pozice v rámci systému. Jedná se např. o náklady na uzavírání smluv o spolupráci, na členství v různých společenstvích a organizacích, na specifickou propagaci apod. a zjišťují se v souvislosti s hodnocením dopadů regulace (RIA).

Hodnocení administrativní zátěže je jedním z nástrojů používaných ke zlepšování kvality právních předpisů, který je založen na měření nákladů spojených s plněním ukládaných informačních povinností. V některých zemích je zahrnován do celkového programu zjednodušování regulace jako jedna z významných metod, pomocí

které lze poměrně sofistikovaným a transparentním způsobem zjednodušit a tím zkvalitnit regulaci.

Vedle snižování byrokratické zátěže fyzických a právnických osob musí být provedeny i výraznější změny uvnitř veřejné správy. Úřady nebo jiné subjekty, které představují veřejnou správu, vykonávají řadu byrokratických činností ať již vůči fyzickým a právnickým osobám, tak vůči jiným nebo nadřízeným subjektům veřejného sektoru. Z toho důvodu musí být důsledně odstraněny nadbytečné procesní úkony a zefektivněna výměna informací.

Pouze část byrokratické zátěže v sobě zahrnuje onen prvek „nadbytečnosti“, který je obecně vnímán jako nežádoucí. Byrokratická zátěž je nutná a odůvodnitelná, pokud je třeba efektivně vyhovět základním cílům právních předpisů a předepsané úrovni ochrany, např. tam, kde jsou informace potřebné kvůli transparentnosti trhů. Ale v mnoha případech je možno administrativu omezit, aniž by byly dotčeny základní cíle regulace. V takových případech je byrokratická zátěž zbytečná.²¹

SWOT ANALÝZA BYROKRACIE

Silné stránky

- nastavení a systematické zavádění procesu hodnocení administrativní zátěže podnikatelů
- aplikace Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) v rámci přípravy právních předpisů ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy, i se zřetelem na byrokratickou zátěž
- dobré zkušenosti s fungujícími projekty, např. CRM, Czech POINT

Slabé stránky

- vysoká finanční náročnost Značná časová náročnost
- obtížnost měření byrokratické zátěže
- byrokratická zátěž bude do jisté míry odhalena při procesním modelování agend veřejné správy

²¹ Strategie snižování: *Nadbytečné regulace a byrokratické zátěže* (Ministerstvo vnitra České republiky, září 2008).

Příležitosti

- tlak EU na prosazování nových přístupů spojený s prosazováním Lisabonské strategie
- možnost čerpání finančních prostředků ze Strukturálních fondů EU
- elektronizace veřejné správy
- možnost využití poznatků a údajů získaných při měření administrativní zátěže podnikatelů
- možnost využití zahraničních zkušeností
- posilování komunikace s dotčenými subjekty

Ohrožení

- Časté legislativní změny a vytváření nové byrokratické zátěže
- Nejistota prosazení navržených záměrů
- Negativní postoj veřejnosti k nově vytvářené regulaci jakožto další byrokratické zátěži
- Provádění obsahových změn v návrzích právních předpisů v rámci legislativního procesu ze strany poslanců nebo jiných resortů bez možnosti supervize předkladatele právního předpisu
- Špatná meziresortní koordinace aktivit v oblasti snižování byrokratické zátěže
- Nedostatek zdrojů a odborných kapacit pro plnění přijatých opatření²²

Vedle toho lze pro odhalení nadbytečné byrokratické zátěže a sledování jejího snižování využít také níže uvedené metody. Výhodou uvedených metod je možnost měření a vyčíslení zátěže a následně i měření pokroků v odstraňování byrokratické zátěže. Rovněž lze hodnotit např. situaci občanů, kteří se ocitli v obtížné životní situaci souběhem několika různých situací, které samy o sobě, nejsou zatěžující; tzn. zaměřit se na souběh několika agend a jejich celkové dopady.

Samotné ukazatele nadbytečné byrokratické zátěže by měly pomoci rychlé identifikaci nadbytečné zátěže a jejímu odstranění bez komplikovaných šetření a měření, neboť se jedná o typově vymezené příklady nadbytečné byrokratické zátěže.

²² Strategie snižování: *Nadbytečné regulace a byrokratické zátěže* (Ministerstvo vnitra České republiky, září 2008).

Aktivity směřující ke snížení nadbytečné byrokracie se mohou zaměřit např. na následující skupiny:

- občany v členění na různé skupiny, např. senioři, handicapované osoby, rodiny s dětmi atd.,
- nevládní neziskové organizace,
- úřady státní správy i samosprávy,
- sektorově vymezené skupiny dle jejich zaměření např. zdravotnictví, sociální služby, školství,

Obecný postup:

- výběr metody pro určení byrokratické zátěže,
- identifikace zdrojů byrokratické zátěže (určení právních předpisů, které působí byrokratickou zátěž,
- vytipování všech složek byrokratické zátěže a vyhodnocení, do jaké míry je zátěž důvodná

nebo

- určení nadbytečné byrokratické zátěže,
- návrh opatření (návrh změn právních předpisů, které přinesou odstranění nadbytečné byrokratické zátěže a požadované úspory),
- odstranění nadbytečné byrokratické zátěže nebo snížení byrokratické zátěže o stanovený podíl.²³

1.1.7 Vzdělávání úředníků

Dosavadní praktické zkušenosti a mnohé studie ukazují, že úspěšné členství v EU závisí na vytvoření institučního zázemí a existenci skupiny odborníků, úředníků a politiků, kteří spolu systematicky komunikují. Vytvořit takové zázemí pro evropské otázky není nijak jednoduché a nelze ho realizovat přes noc. Dobrý úředník musí nasbírat zkušenosti, strávit určitý čas v zavedeném prostředí, mít po boku zkušenějšího mentora a projít více pozicemi, což většinou trvá řadu let. Důležitá je rovněž kontinuita, tj. že zaškolený člověk ihned po získání potřebných vědomostí neopouští znechuceně své pracoviště, například z ekonomických důvodů. Kompetence a kontinuita jsou proto

²³ Strategie snižování: *Nadbytečné regulace a byrokratické zátěže* (Ministerstvo vnitra České republiky, září 2008).

hlavní prioritou i ve vztahu k Unii. Na základě vládou schválené Koncepce reformy veřejné správy a na ni navazující Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy vláda v lednu 2000 svým usnesením přijala Jednotnou metodiku vzdělávání pracovníků v evropských záležitostech. Ta vytvořila rámec pro vzdělávání všech pracovníků ve veřejné správě, rozlišené na základní vzdělávací modul o EU pro všechny, kurz pro vedoucí pracovníky ústřední státní správy a kurzy pro specialisty přímo zapojené do integračního procesu. Ve všeobecné informovanosti o EU dnes úředníci určitě patří k nejvzdělanější a nejlépe obeznámené vrstvě obyvatelstva ČR. Základní informace o EU, o institucích, politikách a evropském právu jsou obsaženy v programech vstupního i průběžného vzdělávání, kterým prochází každý úředník veřejné správy.²⁴

Věcný záměr zákona vychází z usnesení vlády č. 1205 ze dne 22. září 2008, kterým vláda ČR vzala na vědomí teze nové právní úpravy této oblasti. Právě teze společně s praxí osvědčenými pozitivy zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů, byly základem pro vyhotovení tohoto věcného záměru, jehož zpracování bylo vládou uloženo výše uvedeným usnesením. Cílem nové právní úpravy je v návaznosti na „spojený model veřejné správy“ upravit právní poměry zaměstnanců – úředníků veřejné správy tak, aby se podmínky výkonu práce jednotlivých skupin těchto úředníků co nejvíce sjednotily, zejména v oblasti pracovně právní, v oblasti práv a povinností a v oblasti vzdělávání. Současně má nová právní úprava zajistit otevřenost, přístupnost, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy. Nová právní úprava pro úředníky veřejné správy a jejich zaměstnavatele vychází z dosavadních zkušeností a bude sjednocovat a optimalizovat některé postupy a procesy týkající se právních poměrů, vzdělávání a organizačních věcí vztahující se k zaměstnávání úředníků ve veřejné správě. Zároveň je snahou zpracovatele připravit takový systém, který bude odběratelům veřejné služby garantovat odborně i osobnostně vysoce fundovaného úředníka jako kvalitního poskytovatele veřejné služby, se zájmem trvale zvyšovat svoje znalosti, dovednosti a schopnost jejich aplikace v praxi. Navrhuje se, aby předmět připravovaného zákona (který bude předpisem speciálním ve vztahu k obecné úpravě pracovního práva) byl vymezen tak, aby pokrýval specifika pracovněprávních vztahů úředníků ve veřejné správě a související záležitosti. V souvislosti s vymezením předmětu působnosti

²⁴ Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy: *Usnesení vlády ČR č. 601/1999*. Jednotná metodika vzdělávání pracovníků v evropských záležitostech – usnesení vlády ČR č. 46/2000.

navrhovaného zákona je potřebné podtrhnout cíl vlády vycházející z Programového prohlášení vlády „Prostřednictvím zákona o veřejné službě (státní službě) určit hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy ve státní správě a samosprávě a zajistit odpolitizování, profesionalizaci a stabilizaci veřejné správy.“ Tento cíl proto musí tvořit hlavní motto připravovaného zákona. Návrh je v souladu s právem Evropského společenství včetně relevantní judikatury, požadavkem zachování rovnosti žen a mužů a rovného přístupu k národnostním menšinám. Materiál nemá vliv na podnikatelskou sféru a nevyplývají z něho žádné nároky na státní rozpočet.²⁵

Typy vzdělání

Zejména v kariérovém systému státní služby má značný význam vzdělávání, protože ti, kteří byli přijati na nástupní pozici, musejí být dále vzděláváni. vyskytují se různé typy vzdělávání ve státní službě, zejména:

- vzdělávání před nástupem do služby
- vstupní obecné školení
- specifické školení pro určitý druh činnosti po nástupu do služby
- další vzdělávání, které pokračuje v průběhu celé kariéry

Kariérní systém je v podstatě celoživotním zaměstnáním ve státní službě se zaručeným služebním postupem a definitivou, tj. základní nevypověditelností služebního poměru. Přináší vysokou stabilitu, loajalitu zaměstnanců. Negativy jsou nebezpečí byrokracie, strnulost systému či nepřizpůsobivost se k vnějším změnám. Tento systém je uplatňován ve většině evropských zemí.

Vzdělávání před nástupem do služby je charakteristické zejména pro země s kariérovým systémem státní služby; v některých tvoří součást výběrového řízení. kandidáti studují na správních školách, které je posílají do kurzů poté, co dokončili přípravné vzdělávání pro daný typ místa.

Specifické školení pro určitý druh práce po nástupu do služby má za cíl připravit úředníky ve specifických technikách, které vyžaduje jejich konkrétní pozice, a může být prováděno formou stáží, školením organizovaným vlastním úřadem, a nebo krátkodobým vysláním na speciální školu.²⁶

²⁵ Předkládací zpráva vlády ČR ze září 2008.

²⁶ DOLISTA, J., *Profesní etika*, České Budějovice: VŠERS 2007. ISBN-978-80-86708-33-1.

2. Nové formy řízení v modernizačních procesech

Rozvoj jakéhokoliv území je velmi úzce vázán na orgán, který ho řídí a na jeho zaměstnance. Na kvalitě jejich práce je závislá úspěšnost celého regionu. Manažer působí ve veřejné správě navíc nese i tzv. správní odpovědnost, tedy odpovědnost vůči veřejnosti za provádění veřejné politiky, finanční řízení a administrativní rozhodování. V rámci rozhodování přitom musí respektovat nadřazenost veřejného zájmu nad soukromým. Z tohoto důvodu se objevuje stále sílící snaha v maximální míře umožňovat občanům participaci na rozhodování v otázkách rozvoje jejich území.

Existují dva pohledy k významu manažerské práce v organizaci.

První tvrdí, že řídicí pracovníci mají přímou odpovědnost za úspěch či neúspěch organizace. Druzí naopak tvrdí, že manažeři mají jen malý vliv na výsledky organizace. Podle něj o úspěchu rozhodují síly, které nejsou pod kontrolou manažerů. Jak už to v životě bývá, optimální řešení bude někde uprostřed.

Představitelé veřejné správy vstupují do komunikace v různých manažerských rolích, které musí plnit. Komunikace tak získává v jejich práci různý význam, sleduje různé cíle, a měla by proto nabývat také různorodých podob. Například starosta, hejtmán nebo jiný vedoucí správní úředník musí plnit při výkonu své funkce nejméně tři typy rolí. Při všech dochází ke sdělování informací nebo se informací bezprostředně využívá. Jsou to role interpersonální, informační a rozhodovací.

2.1 Manažerské funkce a jejich realizace

SEKVENČNÍ FUNKCE

1. plánování

prioritní proces, zahrnuje určování a formulaci cílů, strategií a tvorbu dílčích plánů pro koordinaci aktivit různého druhu. Skládá se ze čtyř základních etap: plánování, dlouhodobé plánování, strategické plánování, strategické řízení.

2. organizování

určuje a zabezpečuje všechno, co potřebujeme k tomu, abychom dosáhli naplánovaných cílů. Organizátoři určují, co je všechno zapotřebí, ale také jak toho má být dosaženo, kdo má jaké úkoly plnit a kdo bude za co odpovídat (organizační struktura, kompetence). Vyjasňuje se i otázka, jaká rozhodnutí musí být učiněna. Je výrazně ovlivněno a determinováno plánováním, z jehož výsledků vychází. V procesu plánování jsou určeny základní činnosti, které jsou nutné k naplnění mise a cílů,

zároveň je zvolena nejvhodnější cesta, jak tyto činnosti uskutečňovat. Organizování má za úkol uspořádat činnosti a moc v organizaci co nejefektivněji na základě analýzy prostředí v souladu s principy uvedených v dokumentech plánování. Výsledkem organizování je organizační struktura, která určuje základní stavební části, jejich vztahy mezi sebou, koordinaci a kontrolu. Organizování je proces, který vede ke tvorbě a vzniku formální části organizace.

3. personalistika

umění je získat, udržet a využít schopné, aktivní a dlouhodobě loajální pracovníky (řízení lidských zdrojů, výběr, hodnocení). Lidé jsou nejdůležitějším prvkem systému a podílí se na jeho úspěšnosti. Tato funkce obnáší hledání a získávání pracovníků, hodnocení a odměňování, výkonnosti a odbornému růstu.

4. vedení lidí

vedení lidí souvisí s organizováním. Každá organizace snažící se dosáhnout svých cílů je tvořena lidmi. Vedení spočívá zejména v motivování lidí k výkonu (stimulace, motivace), používání účinné komunikace mezi nimi, řízení a řešení konfliktů, vyjednávání. Charakterizujeme jako ovlivňování lidí k dosahování skupinových a organizačních cílů, při respektování individuality a důstojnosti člověka i jeho vícenásobných sociálních úloh. Umění manažera ovlivňovat pracovníky, aby se snažili ochotně a nadšeně dosahovat skupinových cílů. Vedení lidí je také schopnost, dovednost, usměřňovat, stimulovat a motivovat své kolegy ke kvalitnímu, aktivnímu a tvůrčímu plnění poslání zadané práce.

5. kontrolování

kontrolování spočívá v tom, že v průběhu prací na úkolech manažeri musí monitorovat chování v podniku a srovnávat ho s předpokládanými plány a cíli. Jestliže přitom vyhodnotí významné odchylky od předpokládaného stavu, musí korigovat chování organizace (korekce odchylek). Jsou veškeré aktivity, které porovnávají dosahované výsledky s výsledky naplánovanými. Kontrolování je měření a korekce aktivit, vedoucích k naplnění cílů. V současné době typické rychlými změnami je kontrola zaměřena i na měření východisek plánovacího a prognostického procesu.

Stanovení standardů a kritických bodů je úzce spjata s plánováním, jsou stanovena místa kontroly z hlediska efektivního řízení a včasného rozpoznání odchylek od plánu (hodiny, kusy, tuny nebo prodejnost výrobku či služeb).

Měření vykonané práce ke standardům je nejvčasnější identifikací odchylek. U některých činností je stanovení standardů a jejich měření velmi obtížné.

Korekce odchylek nám upravuje výkon jednotlivých prvků systému, přepracovává cíle a zlepšuje řízení²⁷

Organizování chodu organizace je proces vytváření podmínek pro koordinační struktury procesů a struktury vztahů mezi pravomocemi. Strukturou procesů se rozumí cílevědomá snaha vedoucích zaměstnanců, která je zaměřena na dosahování výsledků práce. Strukturou vztahů nazýváme rozdělení a kompetencí v organizaci. Organizační struktura vymezuje jednotlivé stupně řízení, formuluje pravidla, postupy a delegování pravomocí tak, aby se eliminovaly neurčitosti v chodu organizace. Organizační struktura je individuální a osobitá pro každou organizaci. Formální uspořádání vztahů a prvků v systému organizace má však určité typické společné znaky a podle nich je vytvořena klasifikace organizačních struktur.²⁸

Určení spravedlivě chápané, stimulující, stabilizující a zákonné odměny patří mezi nejnáročnější funkce manažera. Oděna je to, co zaměstnanci dostávají výměnou za svou práci. Bez přiměřené odměny současní zaměstnanci pravděpodobně odejdou a noví se budou těžko získávat. Špatné odměňování dané práce může vyústit v absentérství nebo jiné negativní jevy. Ani přehnaně vysoké odměny však nepřinášejí užitek, naopak pravděpodobně vyvolají mezi zaměstnanci závist, pocit viny či neklidu. V rámci této rovnováhy spokojenosti a schopnosti konkurence přispívají personální oddělení k plnění strategických cílů tím, jak řídí programy odměňování.²⁹

PRŮBĚŽNÉ FUNKCE

- analýza
- rozhodování
- koordinace

²⁷ SKOŘEPA, L., ERNEKER, J. *Řízení a manažerské dovednosti. 1. díl.* České Budějovice: VŠERS, 2006. ISBN 80-86708-14-4.

²⁸ HEJDA, J., PŘIBYL, K., *Správní právo II*, České Budějovice: VŠERS, 2006. ISBN 80-86708-23-3.

²⁹ WILLIAM, B., WEATHER, Jr. & KEITH D., *Lidský faktor a personální management*, Viktoria Publishing a.s., 1992. ISBN 80-85605-04-X.

2.2 Efektivní manažeři a jejich rozvoj

Podle Freda Luthanse a jeho studiích nalezneme, že efektivní manažer byl definován jako ten, kdo odvádí kvalitní řídicí práci v potřebné kvantitě, a kdo se může těšit spokojenosti a důvěry svých podřízených. Měřítkem úspěšnosti manažera byla rychlost a strmost povýšení do manažerských funkcí v organizaci.

Efektivní manažer se téměř polovinu svého pracovního času věnuje komunikaci s ostatními lidmi v organizaci a přibližně čtvrtinu tráví personálním řízením a bezprostředním řízením podřízených.³⁰

Existuje řada firem, která se zabývají rozvojem manažerů. Zaměřují se zejména na rozvoj osobnosti jak v rovině osobnostní, tak i profesní, slazení s firemními cíli nebo dále na schopnost účastníků využívat získané znalosti a dovednosti v praxi. Okruhy rozvoje se týkají mnoha oblastí jako například rozvoj osobnost, posilování osobních dovedností, posilování manažerských schopností.

Hodnotícími kritérii jsou:

- strategie myšlení - taktika a koncepce
- manažerské dovednosti - moderní styly vedení, řízení, organizování, time management, delegování, řešení problémů, sdělování
- rozhodování - styly a odpovědnost
- interpersonální dovednosti - kooperace týmu - důvěra, akceptování, přístup a zásady

Lze si stanovit vlastní seznam požadavků a cílů, kterých chceme pomocí kurzů a kritérií dosáhnout, posílit své schopnosti v určitém směru. Vzdělávání v rámci manažerských schopností a dovedností je prakticky celoživotním úkolem pokud člověk chce být stále v obraze a nevypadnout z kvalitního řízení.³¹

³⁰ WINKLER, J., *Komunikace v organizacích*, Masarykova univerzita, Brno: Ekonomicko-správní fakulta, 1998. ISBN 80-210-1898-5.

³¹ AMPENG s.r.o., *Interaktivní manažerský rozvoj* [online]. 2006 [cit. 13. prosinec 2008]. Dostupný z WWW: <<http://www.ampeng.cz/rozvoj.htm>>

2.3 Základní charakteristika nových modelů řízení

Moderní management organizací veřejné správy se na celém světě mění. Důvody jsou různé, ale mají své kořeny ve změně hodnot, která odmítá zbytečný centralismus, byrokracii a autoritářské povýšené vystupování vůči občanům, kteří žijí v demokratickém společenském systému. Veřejná politika a správa se stávají v demokraciích velmi proměnlivou činností. Probíhají ve značně komplexním politickém prostředí. Manažeři správních organizací často nemají dostatek informací pro správné rozhodování.

Jako reakce na tuto změnu se začíná prosazovat koncept New Public Management jako nová filozofie správy. Tomu, aby se nový způsob řízení organizací veřejné správy přeměnil odpovídajícím způsobem do reálného správního jednání, napomáhají základní předpoklady:

1. Intenzivní komunikace ve vnitřním vztahu správy a občanů, která je charakterizována kontinuitou, orientací na výsledek, otevřenost, přátelství a porozumění.

2. Je možné určit základní ukazatele, které jsou specifické pro tento druh reformy veřejné správy. Na základě státně politického významu NPM je možné tyto ukazatele rozlišit ve dvou rovinách, cílů a prostředků.

2.3.1 Model CAF (Common Assessment Framework)

Jedná se o společný hodnotící rámec (CAF) je nástrojem TQM (Total Quality Management) inspirovaný modelem excelence Evropské nadace pro management kvality (EFQM) a modelem německé Univerzity správních věd v Speyeru. Vychází z předpokladu, že vynikající výsledky ve výkonnosti organizace, v oblasti vztahů k občanům/zákazníkům, zaměstnancům a společnosti jsou dosahovány na základě řízené strategie a plánování s pomocí zaměstnanců, využíváním partnerství, zdrojů a procesů. Nahlíží na organizaci z několika úhlů současně, na základě jednotného přístupu při analýze výkonnosti organizace.

Hlavní záměr a podpora

Model CAF představuje snadno použitelný nástroj, s jehož pomocí mohou organizace veřejného sektoru po celé Evropě využívat způsoby řízení kvality pro zlepšení své výkonnosti. Model CAF poskytuje sebehodnotící rámec založený na principech podobných základním modelům používaných v rámci filozofie TQM, zejména u Modelu excelence EFQM, je však speciálně vytvořen pro organizace veřejného sektoru s přihlédnutím k jejich specifičnosti.

Model CAF má čtyři hlavní cíle:

1. Seznámit veřejnou správu s principy TQM a výhodami sebehodnocení a postupně ji směřovat do současného sledu aktivit „Plan – Do“ k využívání celého cyklu „Plan – Do – Check – Act“.
2. Usnadňovat sebehodnocení organizace veřejného sektoru a získat tak analýzu organizace a přehled aktivit vedoucích ke zlepšování organizace.
3. Slouží jako propojení různých nástrojů používaných při řízení kvality.
4. Usnadnit benchlearning mezi jednotlivými organizacemi veřejného sektoru.³²

Cílové organizace

Model CAF je určen k použití ve všech částech veřejného sektoru, je aplikovatelný v organizacích veřejného sektoru na národní či federální, regionální i místní úrovni. Je uplatňován v různých situacích, například jako součást uceleného programu reformy nebo jeho základ pro cílené zlepšování v jednotlivých organizacích veřejného sektoru. V některých případech, zejména ve skutečně velkých organizacích, se může sebehodnocení provádět také v části organizace, například ve zvoleném úseku nebo sekci.³³

Hlavní charakteristiky

- hodnocení založené na důkazech podle souboru kritérií, která přijala řada organizací veřejného sektoru po celé Evropě
- možnosti, jak zjišťovat pokrok a dosahovat vynikajících výsledků
- prostředek k dosažení konzistentního směřování a konsenzu v otázce potřebných kroků pro zlepšování organizace

³² Společný hodnotící rámec CAF 2006. *Národní informační středisko pro podporu jakosti*. ISBN 978-80-02-01901-5.

³³ OLŠOVÁ, P., *Management územní správy* [online]. 2005 [cit. 23. říjen 2008]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6169357>>

- vazbu mezi dosahovanými výsledky a podpůrnými postupy nebo předpoklady
- prostředek jak navodit atmosféru entuziasmu prostřednictvím zapojení zaměstnanců do procesu zlepšování organizace
- možnosti k prosazování dobré praxe v různých oblastech činnosti organizace a její sdílení s jinými organizacemi
- prostředek pro začlenění různých iniciativ v oblasti kvality do běžných činností organizace
- prostředek pro měření pokroku v čase prostřednictvím pravidelného sebehodnocení

Jedna z povinných náležitostí modelu CAF je systém bodování. Ačkoliv nejdůležitějším výstupem sebehodnocení je identifikace silných stránek a oblastí pro zlepšování a s tím spojené zlepšovateľské činnosti, organizace někdy až příliš kladou důraz na bodový zisk.

Systém bodování byl u modelu CAF 2006 zachován a propracován. Bodové hodnocení každého subkritéria a kritéria modelu CAF má čtyři hlavní cíle:

1. ukázat, kam zaměřit zlepšovateľské činnosti,
2. měřit dosažený pokrok,
3. identifikovat dobrou praxi přidělením vysokého počtu bodů předpokladům a výsledkům,
4. pomáhat nalézt správné partnery, od nichž se může organizace učit (tzv. benchlearning).³⁴

2.3.2 Benchlearning

Hlavním cílem je snaha nalézt lepší způsoby realizace činností s cílem zlepšit celkovou výkonnost organizace. Metoda vychází z lepších výsledků dosažených jinou organizací.

V obecném smyslu se jedná o proces, pomocí jehož se organizace vyhledává jiné organizace, s nimiž se může porovnávat, tedy provádět benchlearning. Tato metoda

³⁴ Společný hodnotící rámec CAF 2006. *Národní informační středisko pro podporu jakosti*. ISBN 978-80-02-01901-5.

se představuje efektivní nástroj pro rozvoj organizace, neboť využívá osvědčené základní principy, například „neobjevovat Ameriku“ a „učit se od druhých“.

Hlavní snahou poučit se ze silných stránek jiných organizací, učit se od nich to, co dělají dobře, hledat inspiraci a poučit se z chyb jiných a následně se jich vyvarovat. Je dobré si uvědomit, že výběr partnerů pro benchlearning není nutné omezovat na podobné organizace. Podnět pro inovaci může vzniknout právě u partnerů působících v různých sektorech. Jedná se o aktivní proces a neustálý proces.³⁵

Schématický cyklus o pěti krocích:

1. Plánování
2. Shromáždění informací, měření a srovnávání
3. Analýza
4. Přizpůsobení
5. Zhodnocení a zpráva

2.3.3 Balanced Scorecard

Balanced Scorecard (dále jen BSC) je metodou, která umožňuje konkretizaci, znázornění a sledování strategie.

Při správném výběru cílů a měřítek objasní BSC strategické směřování a současně umožní jeho měření. Strategické cíle jsou odvozovány z vize a strategie, k cílům se následně přiřazují finanční a nefinanční měřítka. Cíle, měřítka a strategické akce se přiřazují ke konkrétnímu úhlu pohledu -- k perspektivám. Ty jsou finanční, zákaznické, interních procesů a růstové. Pro jednotlivé činnosti se vytváří určitý počet měřítek a stanovují se hodnoty, kterých chce úřad dosáhnout. Je snahou měřit i dosud nepostižené, tzv. měkké faktory (např. spokojenost obyvatel, kvalita poskytovaných služeb atd.). Vzniklá tabulka měřítek je právě BSC.³⁶

³⁵ Společný hodnotící rámec CAF 2006. *Národní informační středisko pro podporu jakosti*. ISBN 978-80-02-01901-5.

³⁶ HENDRYCH, D., *Správní věda – Teorie veřejné správy*, Praha, 2003. ISBN 80-86395-86-3.

2.3.4 New Public Management

Koncept New Public Managementu (dále jen NPM) je ryze teoretickým modelem řízení organizací veřejné správy. Ačkoli se v českých podmínkách jako celek neuplatňuje, jsou pro fungování správních orgánů, tedy i obecních a krajských úřadů, důležité základy, na kterých je celý koncept postaven.³⁷

NPM je na službu orientované řízení, které bylo zkoncipováno až v devadesátých letech 20. století. V rámci NPM probíhá řízení prostřednictvím stanovení cílů, výkonné pravomoci jsou delegovány na regionální a lokální úroveň, hojně je využíván controlling, v jehož rámci dochází k pravidelnému prověřování aktuálního stavu, zjišťování odchylek od stavu žádoucího a následně jsou vyvozována nápravná opatření.

NPM také usiluje o zavedení prvku soutěže do veřejných služeb (např. vyhlašování veřejných zakázek). Pro NPM je typické zaměření na efektivní využití zdrojů pro dosažení vysoké kvality poskytovaných služeb, konkurenční prostředí mezi veřejným a soukromým sektorem při poskytování služeb, tržně orientovaný přístup (občané jsou zde spotřebiteli, které je třeba uspokojit) a vysoká úroveň zodpovědnosti za výsledky manažera.

Přes to, že koncept NPM není v kontinentální Evropě tak rozšířen, jako je tomu ve Velké Británii a ve Spojených státech amerických, představuje důležitý zdroj myšlenek, na základě kterých by se měl ubírat další vývoj správních organizací.³⁸

³⁷ POLLITT, CH., *New public management in Europe*, Palgrave, 2007. ISBN 978-02-30-00693-5.

³⁸ PRŮCHA, P., *Veřejná správa a samospráva*, Praha, 2004. ISBN 80-86775-03-8.

3. Charakteristika názorů politických stran na modernizační procesy ve veřejné správě

Zajímavý je materiál, co se týče politických stran a jejich pojetí modernizace veřejné správy. Pro porovnání čtyři programy nejsilnějších parlamentních stran.

3.1 ODS (budování efektivního státu)

Základní pilíře budování efektivního státu tvoří efektivní výkon veřejné služby, zavádění informačních a komunikačních technologií a boj s korupcí.

Efektivní výkon veřejné služby

Cílem na tomto úseku je především revize veškerých kompetencí v přenesené státní správě a zrušení nadbytečných a duplicitních působností jednotlivých orgánů. Dále to bude revize veškerých procesních předpisů a provedení procesních a funkčních auditů, které by měly vést k snížení nadbytečné administrativy.

Z ekonomického i funkčního hlediska je důležité ve veřejné správě stanovení finančních limitů státní správy a zabránit zbytečnému bujení administrativy. Cílovým krokem bude implementace principu vlády a úřadů, které jsou otevřené směrem k občanovi. Přípravuje se vytvoření podmínek pro "konkurenci" mezi úřady, implementace vyváženého modelu úhrady nákladů na výkon státní správy a profesionalizace úřednického aparátu.

Zavádění ICT

Vyšší efektivitu státu chce ODS dosáhnout zaváděním informačních a komunikačních technologií, rozvojem eGovernmentu a sdílením základních registrů. Navrhuje koncepční kroky, jako je zrovnoprávnění listinných dokumentů s dokumenty elektronickými a zřízením zvláštních státem garantovaných elektronických poštovních schránek, jejichž prostřednictvím budou moci občané se státem zabezpečeně komunikovat.

ODS také uvádí konkrétní legislativní kroky, kterými chce uvedené cíle dosáhnout. Stihla již představit speciální zákon o eGovernmentu a propracovala i svůj projekt, jehož prostřednictvím chce občanům z kteréhokoliv místa zpřístupnit data obsažená v jednotlivých registrech a jenž nese pracovní název "CZECH POINT".

Boj s korupcí

Boj s korupcí je jeden z dalších pilířů efektivního státu a je spojen s návrhy na zpřísnění sankcí. ODS ovšem více sází na preventivní opatření a transparentní prostředí, kdy požaduje, aby vše bylo veřejně přístupné a pod veřejnou kontrolou a dokonce navrhuje zavést veřejné připomínkové řízení ke všem právním předpisům.

Transparentní by mělo být čerpání a nakládání s veřejnými prostředky a rozšíření používání elektronických nástrojů v zadávacích řízeních. Je nutno odstranit nekontrolovatelný rozsah možností správního uvážení a stanovit transparentní a závazná pravidla pro přípravu a přijímání právních předpisů, kterými jsou zaváděny nové regulace a omezení.³⁹

V legislativě by se tyto cíle měly projevit změnou trestního zákona, zákona o střetu zájmů, zákona o veřejných zakázkách, a zákona o veřejné službě. Představen již byl antibyrokratický (Tošovského) zákon.

3.2 ČSSD (informatizovaná demokracie)

ČSSD bude ve své politice uplatňovat solidaritu, sociální soudržnost a spravedlnost v rovnováze s motivací, odpovědností a rovností šancí. Cílem politiky ČSSD je vytvoření společnosti, jejíž rozvojový potenciál bude stavět na vytvoření vzdělanostní společnosti.

Současná epocha je charakteristická změnami v technologiích, které ve mění ekonomiku, společnost i způsob života. Soupeření o tuny produktů přešlo do boje o dokonalejší a rychlejší informace. Cílem je pokračovat v zavádění informačních technologií do běžného života občanů, veřejné správy, zdravotnictví a sociálních služeb.

Informatizovaná demokracie

Moderní technologie umožní zlepšit veškeré správní agendy obcí, regionů i státu. Přístup k informacím je předpokladem rozvoje nových forem demokracie zvyšujících spoluúčast každého občana na jejich rozhodování. Informatizovaná demokracie mění nadvládu institucí státu nad občany ve služby pro ně.

³⁹ Veřejná správa online: *Modernizace veřejné správy v programech politických stran* [online]. 2006 [cit. 13. leden 2009]. Dostupný z WWW: <<http://vsol.obce.cz/clanek.asp?id=2006204>>

Vytvoření propojeného informačního systému veřejné správy a integrované sítě kontaktních míst s veřejnou správou při využití internetu odstraní zbytečnou byrokracii a přiblíží stát i obce občanům.

Prostředkem vedoucím k efektivnějšímu budování integrovaných informačních systémů státu a samosprávy je programové financování a centrální řízení budování informačních systémů veřejné správy.

ČSSD navrhuje:

- rozšiřovat elektronickou komunikaci se státní správou a podporovat koncept e-governmentu,
- zvýšit dostupnost širokopásmového připojení k internetu,
- posílit pravomoci a odpovědnost Ministerstva informatiky

Při budování integrovaného informačního systému veřejné správy je třeba důsledně dbát na ochranu osobních dat občanů v informačních systémech a na zabránění jejich zneužití. Provázání informačních systémů veřejné správy přes tzv. sdílené bezpečné referenční rozhraní a využívání společných základních registrů umožní, aby data jednou poskytnutá veřejné správě nebyla jiným úřadem znovu na občanovi vyžadována a zároveň aby byla zajištěna jejich spolehlivá ochrana.

V integrovaném systému veřejné správy by měly platit tři základní zásady:

1. Občan by měl mít přístup ke všem evidencím, které o něm veřejná správa vede.
2. Občan by měl mít možnost sám (i prostřednictvím internetu) iniciovat aktualizaci změněných dat, pokud tak státní instituce neučiní sama.
3. Osobní data uložená v propojených informačních systémech veřejné správy musí být důsledně chráněna před zneužitím. Přístup k datům a jejich propojování musí být umožněn oprávněné osobě jen v takovém rozsahu a účelu, které stanoví právní předpisy.

3.3 KDU-ČSL (pro modernizaci státní správy)

KDU-ČSL vstupuje do voleb v roce 2006 s propracovaným programem v oblasti informačních a komunikačních technologií. Celým programem se vinou dvě priority, které KDU-ČSL bude sledovat:

- Přizpůsobit veškeré kroky v této oblasti tak, abychom za pár let zjistili, že se společnost rozdělila na ty, kteří počítač používat umějí a na ty, kteří to neumějí. Tato priorita se odráží v našich sociálních programech i programu pro vzdělávání. Uvědomujeme si, že pochopení systému práce s počítačem je mnohem důležitější než memorování jednotlivých postupů. Jen tento přístup může pomoci tomu, aby občané i úředníci pochopili, že moderní technologie jsou zde proto, aby pomohly, ne proto, aby se jedna nebo druhá skupina musela něco rychle učit.
- KDU-ČSL ve svém programu akcentuje používání otevřených formátů a open source softwaru, odkazujeme se tím na materiály Evropské lidové strany i na nejrůznější programy Evropské unie. Nechceme pouze deklarovat tuto podporu, chceme open source softwaru dát skutečnou šanci, abychom mohli zjistit, zda tyto programy, které využívají mnohé země, nebudou i výhodou pro naši zem.

E-government

Reforma veřejné správy jde samozřejmě ruku v ruce s e-Governmentem. E-Government chápeme jako poskytování rychlejších, přístupnějších a levnějších služeb veřejné správy našim občanům. V době klesající volební účasti a malého zájmu o věci veřejné mohou být ICT nástrojem, která přiblíží veřejnou správu i politiku občanovi.

Hlavní překážku takového přiblížení vidíme v absenci zákona o registrech, který by stanovil, jakým způsobem si státní správa a samospráva budou vyměňovat údaje. Další překážkou je lpění jednotlivých ministerstev na vlastním řešení bez účinné snahy nalézat řešení společná.

Proto chceme pokračovat v cestě, která byla nastoupena vznikem ministerstva informatiky.⁴⁰

⁴⁰ Veřejná správa online: *Modernizace veřejné správy v programech politických stran* [online]. 2006 [cit. 13. leden 2009]. Dostupný z WWW: <<http://vsol.obce.cz/clanek.asp?id=2006204>>

Prosazení a posílení těchto principů

- úřady musí komunikovat s občany, ale především i mezi sebou prostřednictvím internetu. K tomu je třeba dopracovat a přijmout zákon, který by stanovil pravidla pro výměnu dat mezi úřady -- zákon o registrech
- zabezpečení dat proti zneužití
- informační gramotnost
- nesmí být na úřadech kvalifikačním předpokladem pouze v oddělení informatiky. Informační gramotnost považujeme za nutný předpoklad k výkonu každého úředníka
- bezproblémová výměna dat a informací je možná pouze na bázi otevřených formátů
- diskuse nad možnostmi elektronického hlasování ve volbách

Zdokonalování a propagaci efektivnějšího využití portálu veřejné správy jako virtuálního kontaktního místa pro občany.

3.4 KSČM (reforma veřejné správy)

Reforma veřejné správy se nepovedla. Nové kraje nejsou využitelné pro potřeby statistiky EU ani jednotné z pohledu státní správy. Došlo ke zrušení okresních úřadů, které představovaly nejkvalitnější stupeň veřejné správy.

Vývoj po roce 1990 přinesl živelný nárůst počtu malých obcí a posléze vzniklo 205 obcí s rozšířenou působností. Pro občana se mnohdy zkomplikovala situace.

Východiska

Pro územní členění státu stále platí, že nejmenší jednotkou je katastrální území, v němž jsou průběžně a samostatně číslovány parcely, následují obec, okres a kraj. Zdálo by se přirozené, že jednotlivé složky do sebe budou jednoznačně zapadat. To bohužel neplatí a chybu je nutno napravit a dát tyto vazby do souladu v rámci kraje (nového), okresu (starého) a okrsku (správního obvodu obce s rozšířenou působností).⁴¹

Zcela výjimečnou roli v této oblasti tvoří báze dat o nemovitostech a úloha Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního, který ji vede. Tato role je nezastupitelná.

⁴¹ Veřejná správa online: *Modernizace veřejné správy v programech politických stran* [online]. 2006 [cit. 13. leden 2009]. Dostupný z WWW: <<http://vsol.obce.cz/clanek.asp?id=2006204>>

Resort ČÚZK spravuje také souřadnicové systémy, pomocí nichž lze každou nemovitost či předmět na ní umístěný jednoznačně lokalizovat. Je nutno varovat před duplicitním pořizováním digitálních dat a upravit příslušnou legislativu.

Internet = nová hodnota

Počítač a internet - to je oboustranná komunikace, která otvírá i pro veřejnou správu nové možnosti. V současnosti existuje mnoho softwarových řešení pro jednotlivé organizace.

Je nutné lokální báze propojit a umožnit, aby ty z nich, které mají být podle zákona veřejné, byly dostupné dálkovým přístupem. Za uložené údaje musí jejich správce ručit, musí je průběžně aktualizovat, zálohovat a chránit před zneužitím.

Je nutné, aby údaje ze všech databází povinně využívaly všechny složky státní správy, aby občan nemusel dokládat nic z toho, co bylo již jednou, po ověření správnosti, uloženo v registrech vedených státem.

Putovat musí informace, nikoliv občan

Trvalým řešením nemůže být poskytování ověřených výpisů na obecních úřadech nebo na poštách. Řešením nemůže být ani dávkové předávání dat z centrálních registrů, protože již druhý den jsou předaná data zastaralá. Řešením bude až sdílení dat, tedy dostupnost aktuálních a živých databází každým z oprávněných subjektů. Protože devadesát procent ověřovaných výpisů ze státních registrů slouží opět pro státní úředníky, nic by nemělo zabránit zavedení tohoto principu do praxe.

Občan by pak své podání učinil vždy jen na jediném místě. A uhradil kolkový poplatek. Vše ostatní musí vyřešit kompetentní úředník. Základním předpokladem pro navrhované řešení je zavedení vysokorychlostního internetu, aby byl dostupný všude, pro všechny domácnosti, a zdarma.⁴²

⁴² Veřejná správa online: *Modernizace veřejné správy v programech politických stran* [online]. 2006 [cit. 13. leden 2009]. Dostupný z WWW: <<http://vsol.obce.cz/clanek.asp?id=2006204>>

Závěr

Z jednotlivých cílů práce, které tvoří i hlavní poznatky (systematizování řízení pomocí nových forem, rozvoj informací a vzdělávání úředníků a současné nástroje modernizace) vyplývá nutnost modernizace systému české veřejné správy, tento fakt navíc umocňuje i poslední kapitola, v níž jsou uvedeny i postoje jednotlivých parlamentních stran na tuto skutečnost.

Naplňování vytýčených cílů bakalářské práce nebylo jednoduché. Je tomu tak především proto, že bylo potřebné respektovat růst komplexnosti prostředí veřejné správy i složitosti její struktury. Složitost a komplexnost prostředí veřejné správy výrazně ovlivňuje modernizační procesy a ve svých důsledcích se projevuje vysokou dynamikou neočekávaných a nepředpokládaných změn. V bakalářské práci jsem si ověřil skutečnost, že úspěch či neúspěch modernizace veřejné správy je bezprostředně závislý na úrovni rozvoje lidského faktoru, na úrovni organizační kultury, která ovlivňuje nejen stimulaci a motivaci pracovníků veřejné správy, ale také jejich integraci do prostředí úřadů, kde pracují.

Naplňování vytýčených cílů práce mi umožnilo podrobněji poznat, že modernizační procesy musí být založeny na fungující jednotě moderních technologických a technických prostředků a tvořivé aktivitě pracovníků veřejné správy.

Syntéza dílčích poznatků umožnila vytvořit nástin modelu, jehož fungování by mohly přinést další efekty v procesu modernizace veřejné správy. Ovšem modernizační procesy veřejné správy jsou velmi úzce spojeny s fungováním politické struktury společnosti. Jak ukázala analýza realizovaná ve třetí kapitole, názory na současnost i budoucnost modernizačních procesů se často, z nejrůznějších důvodů, značně rozcházejí. Pokud pohlédneme na modernizační procesy realitou současné finanční krize, pak je zřejmé, že plánování a především realizace modernizačních procesů je velmi složitý proces, který je ovlivňovaný řadou nejrůznějších faktorů.

Moje přístupy i zaměření bakalářské práce bylo ovlivněno nejen snahou prohloubit si teoretické poznatky o fungování veřejné správy, ale také skutečností, že mé plány budoucího povolání směřují právě k veřejné správě. Proto hlubší poznání činnosti veřejné správy a přístupů k jejich zdokonalování určitě přispěje ke zdokonalování mé budoucí profesionální činnosti.

Použitá literatura

LITERÁRNÍ ZDROJE

1. LACINA, K., ČECHÁK, V., *Vývoj systémů veřejné správy*, Praha, 2001. ISBN-80-86419-13-4.
2. HEJDA, J., PŘIBYL, K., *Správní právo*. České Budějovice: VŠERS 2005. ISBN-80-86708-08-X.
3. POSTRÁNECKÝ, J., *Reforma veřejné správy v České republice in Reforma veřejné správy v teorii a praxi*, Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2003. ISBN 80-86473-71-6.
4. HORZINKOVÁ, E., NOVOTNÝ, V., *Organizace veřejné správy*, Praha, Policejní akademie ČR, 2005. ISBN 80-7251-191-2.
5. SBORNÍK: *Veřejná správa v České republice*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005. ISBN 80-239-4709-5.
6. GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L., *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České Republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník mezinárodní konference Třešť, Plzeň, 2004*. ISBN 80-86473-71-6.
7. SYREČKOVÁ, Y., *Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory efektivnosti rozvoje regionů*, Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3074-7.
8. KASTL, J., *Informační a komunikační systémy*, Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 2005. ISBN 80-245-0988-1.
9. *Strategie snižování: Nadbytečné regulace a byrokratické zátěže* (Ministerstvo vnitra České republiky, září 2008).
10. *Koncepce přípravy pracovníků veřejné správy: Usnesení vlády ČR č. 601/1999. Jednotná metodika vzdělávání pracovníků v evropských záležitostech – usnesení vlády ČR č. 46/2000.*
11. *Předkládací zpráva vlády ČR ze září 2008.*
12. DOLISTA, J., *Profesní etika*, České Budějovice: VŠERS 2007. ISBN-978-80-86708-33-1.
13. SKOŘEPA, L., ERNEKER, J. *Řízení a manažerské dovednosti. 1. díl*. České Budějovice: VŠERS, 2006. ISBN 80-86708-14-4.
14. HEJDA, J., PŘIBYL, K., *Správní právo II*, České Budějovice: VŠERS, 2006. ISBN 80-86708-23-3.

15. WILLIAM, B., WEATHER, Jr. & KEITH D., *Lidský faktor a personální management*, Viktoria Publishing a.s., 1992. ISBN 80-85605-04-X.
16. WINKLER, J., *Komunikace v organizacích*, Masarykova univerzita, Brno: Ekonomicko-správní fakulta, 1998. ISBN 80-210-1898-5.
17. Společný hodnotící rámec CAF 2006. *Národní informační středisko pro podporu jakosti*. ISBN 978-80-02-01901-5.
18. POLLITT, CH., *New public management in Europe*, Palgrave, 2007. ISBN 978-02-30-00693-5.
19. HENDRYCH, D., *Správní věda – Teorie veřejné správy*, Praha, 2003. ISBN 80-86395-86-3.
20. PRŮCHA, P., *Veřejná správa a samospráva*, Praha, 2004. ISBN 80-86775-03-8.

Použité elektronické zdroje

ELEKTRONICKÉ ZDROJE

1. Vláda na svém zasedání 11.7.2007: *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby Smart Administration* [online]. 2007 [cit.11. říjen 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.estat.cz/smart-administration-reforma-nebo-jen-pozlatko-pro-evropske-uredniky2.html>
2. Vláda ČR: *Reforma a modernizace veřejné správy* [online]. 2006 [cit. 5. září 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.vlada.cz/cs/urad/SOR/reformauss/materialy/default.html>
3. TRNKA, D., *Newsletter Efektivní správa* [online]. 2007 [cit. 19. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>
4. ZAJÍČEK, Z., *Efektivní správa* [online]. 2007 [cit. 19. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>
5. Ministerstvo vnitra ČR: *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby* [online]. 2007 [cit. 3. listopad 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/>
6. TRNKA, D., *Hexagon veřejné správy* [online]. 2007 [cit. 19. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-modernizace-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Ng%3d%3d>
7. Ministerstvo vnitra ČR: *Pilotní projekt k zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů* [online]. 2008 [cit. 2. prosince 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/legislativa-pravo/verejnost-a-priprava-vladnich-dokumentu/1000432/48356/>
8. JEMELKA, P., *Důsledky eGovernmentu* [online]. 2008 [cit. 29. listopad 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.isvs.cz/e-government/dusledky-egovernment-actu-v-kostce.html>
9. AMPENG s.r.o., *Interaktivní manažerský rozvoj* [online]. 2006 [cit. 13. prosinec 2008]. Dostupný z WWW: <http://www.ampeng.cz/rozvoj.htm>
10. OLŠOVÁ, P., *Management územní správy* [online]. 2005 [cit. 23. říjen 2008]. Dostupný z WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6169357>

11. Veřejná správa online: *Modernizace veřejné správy v programech politických stran* [online]. 2006 [cit. 13. leden 2009]. Dostupný z WWW: <<http://vsol.obce.cz/clanek.asp?id=2006204>>

Abstrakt

HAZUKA, J., *Modernizace výkonu veřejné správy ČR : bakalářská práce.*
České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií o.p.s., 2009. 47 s.
Vedoucí bakalářské práce: prof. PhDr. Jaroslav Erneker, DrSc.

Klíčová slova: veřejná správa, modernizace, reforma, řízení, vzdělávání

Práce analyzuje obsah procesu modernizace veřejné správy České republiky a fungování jeho základních prvků. Charakterizuje nové formy řízení v modernizačních procesech a ukazuje profilové problémy jejich realizace. Závěrečná část práce obsahuje stručnou charakteristiku a hodnocení názorů politických stran na modernizační procesy ve veřejné správě.

Abstract

HAZUKA, J., *Modernization of Operation of Public Administration in the Czech Republic: A Bachelor Thesis*. České Budějovice: College of European and Regional Studies, 2009. 47 pp. Supervisor: prof. PhDr. Jaroslav Erneker, DrSc.

Key words: public administration, modernization, reform, management, education

The thesis analyses the content of the process of the modernization of public administration in the Czech Republic, and functioning its basic elements. It characterises new forms of management in modernization processes and it also presents profile problems of their implementation. The final part of the thesis contents brief characteristics and the analysis of political parties' opinions on modernization processes in public administration.