



1. STÁT A JEHO SPRÁVA

PhDr. Radim Bureš

Kurz „Dobré vládnutí a veřejná správa“
FSV LS 2020

PROČ SE ZABÝVAT VEŘEJNOU SPRÁVOU?

- Správa věcí veřejných: Jde o vládu, o moc nad lidmi - VS jako nástroj různých typů vlády
- Jde o peníze - vybírané i redistribuované
- Jde o organizaci, řád a pravidla života čili míru regulace, zajišťují pravidla, aby se lidé navzájem nepobili
- Zprostředkovává jistoty, bezpečnostní i ekonomické
- Jde o silný ekonomický sektor, který ovlivňuje ekonomický rozvoj a míru blahobytu



MECHANISMY ŘÍZENÍ STÁTU

O CO SE ZAJÍMAT

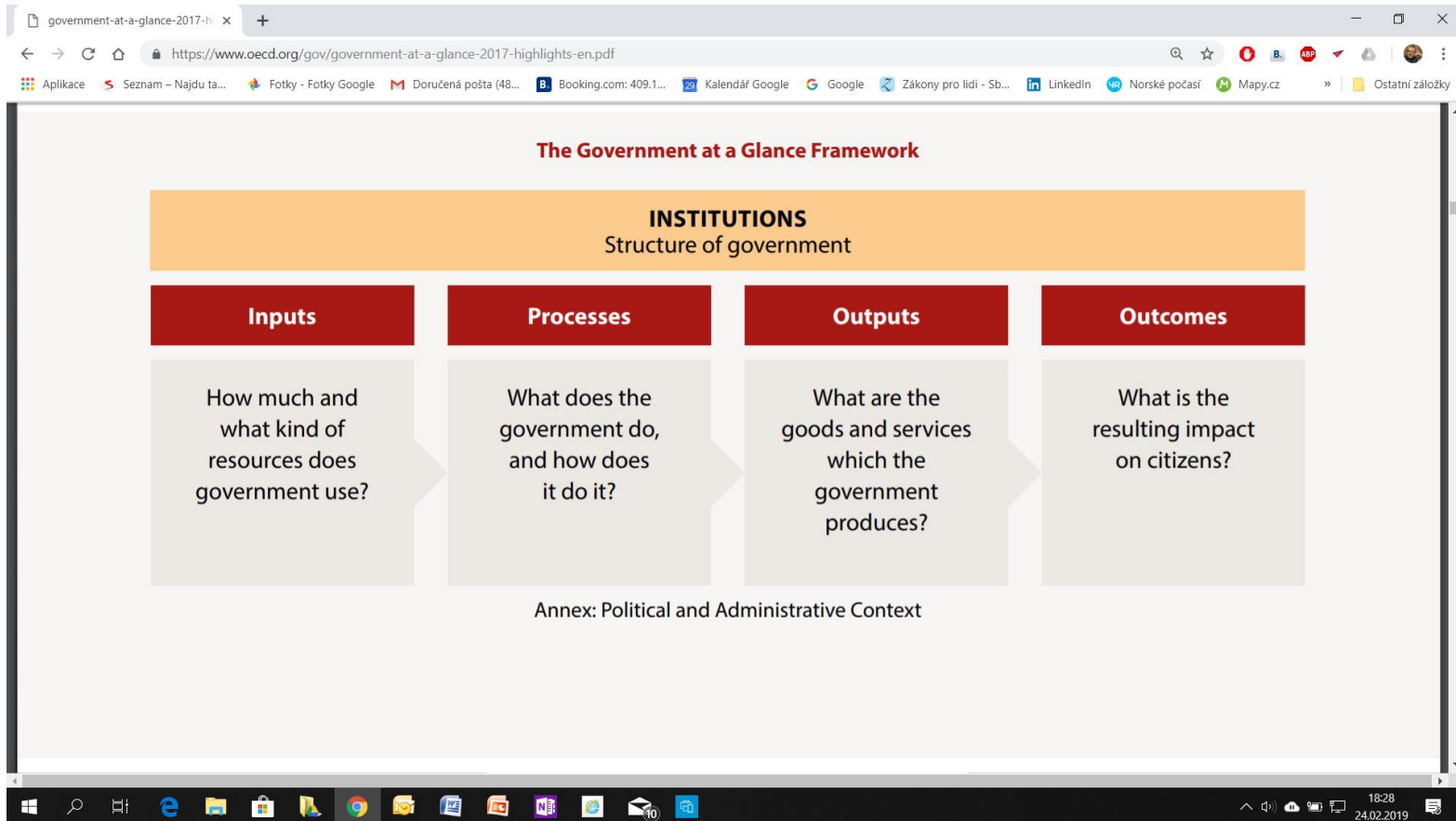
- Jaké jednání regulovat (klasická otázka politiky)
- Jak fungovat efektivně – aby bylo dosaženo cíle
- Jak fungovat efektivně – maximalizovat výstupy při minimalizaci vstupů
- Jak být „user friendly“
- Jak zapojit do veřejné správy občany



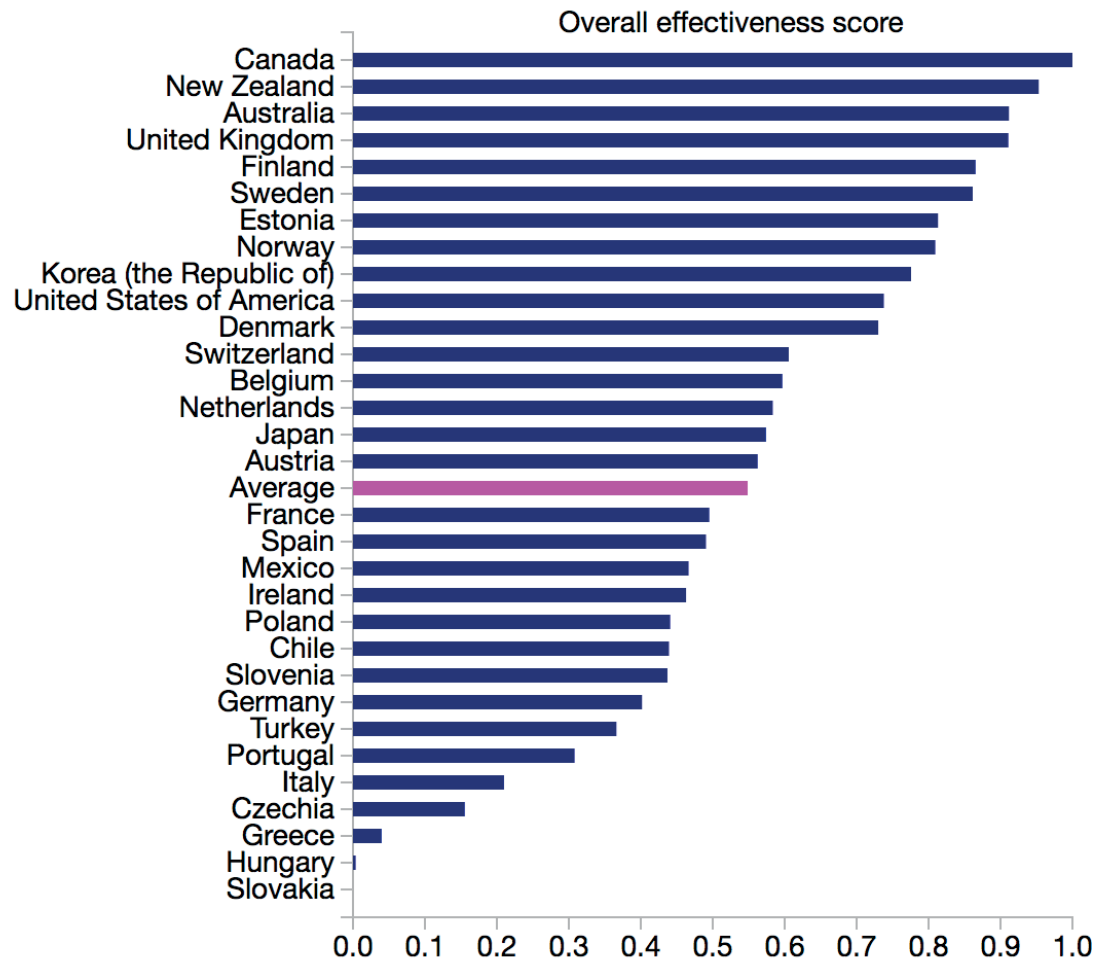
- Kdo mám být nositelem správních činností
- Veřejná správa nebo public management?



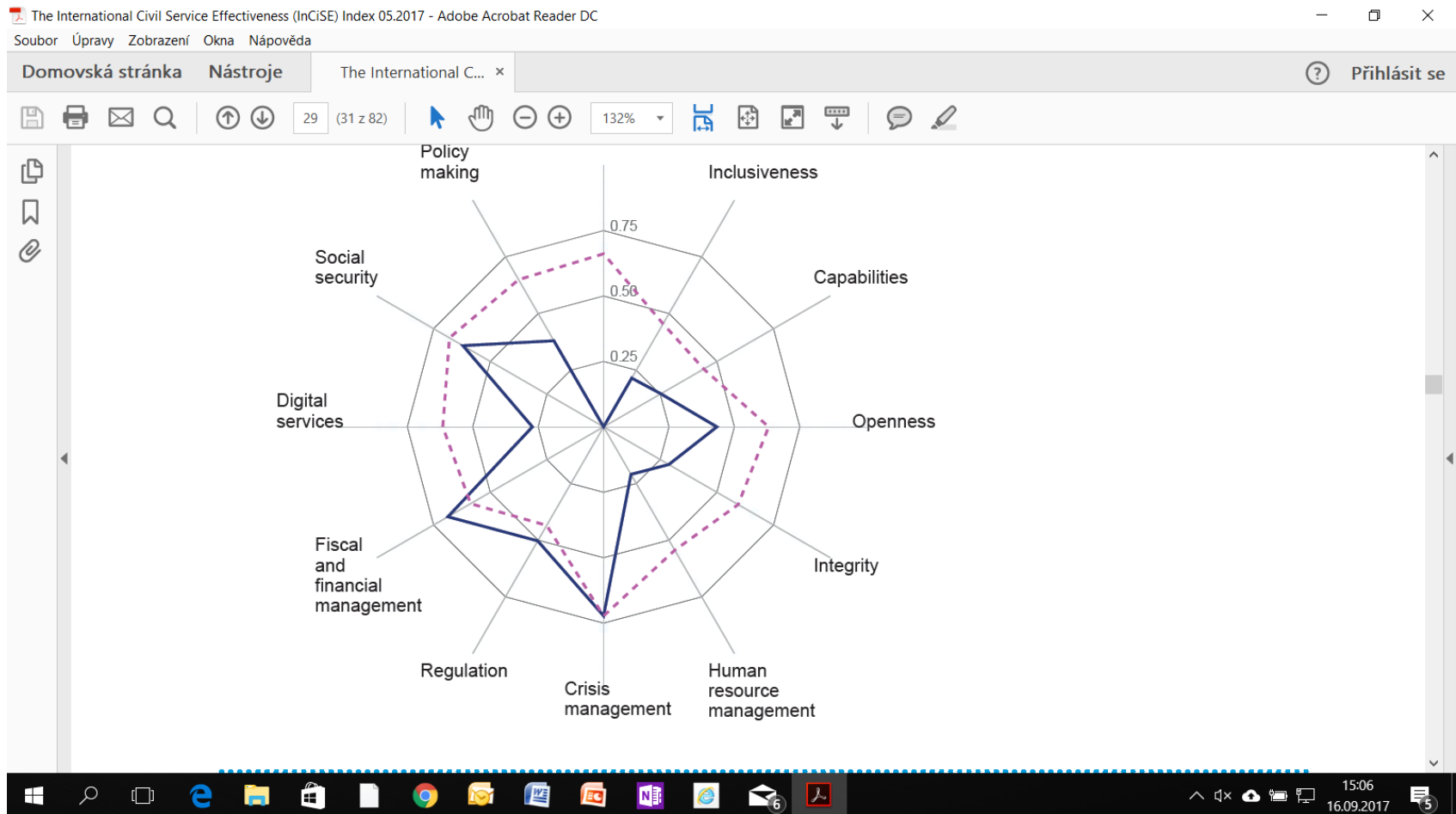
OECD GOVERNMENT AT A GLANCE



EFEKTIVITA VEŘEJNÉ SPRÁVY



ČR PODLE OBLASTÍ

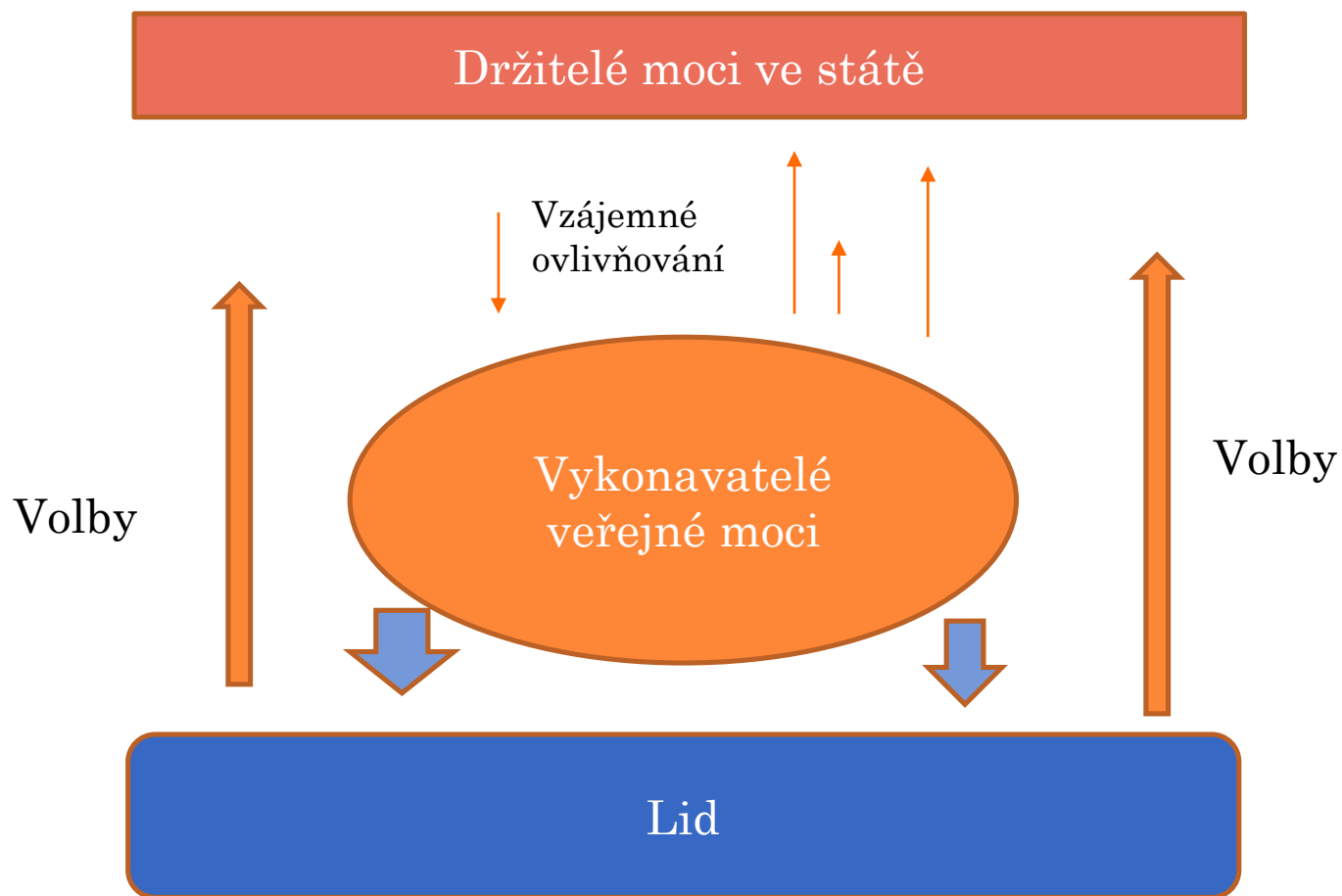


INTERNATIONAL CIVIL SERVICE EFFECTIVENESS

- Česká republika je v Indexu na 28. místě
- Dobré výsledky:
 - Nejlépe si vede ve finančním řízení (11. příčka).
 - Nadprůměrná v oblasti regulace
 - Dobře si stojíme zejména hodnocení dopadů regulace a zapojení partnerů (stakeholders).
- Špatné výsledky
 - v oblasti daňové správy , zejména uživatelské přívětivosti výběru daní.
 - V řízení lidských zdrojů
 - v oblasti digitalizace



VYMEZENÍ



MECHANISMY ŘÍZENÍ STÁTU

- Veřejná správa – oddělení moci od spravování
- Vztah moci a výkonu správy. Jak je veřejná politika vytvářena – úředník versus politik
- Rozsah – jak velký podíl veřejného spravování si ponechá stát ve svých rukách?
- Kým je správa vykonávána
- Jak je zorganizována – uživatelský komfort



TÉMATATA 1 – TEORETICKÝ MODEL

- Stát, jeho role a funkce, otázka regulace společenského života,
- Správa věcí veřejných, nástroje regulace společenského života. Formální a neformální regulace, veřejná správa a samosprávné korporace
- Principy „dobrého vládnutí
- Pojem veřejné správy – státní správa a samospráva, oddělný vs. smíšený model, ústavní zakotvení, zahraniční modely



TÉMATATA 2 – STÁTNÍ SPRÁVA

- Státní správa – funkce a organizace, hierarchizace státní správy, detašované a dekoncentrované orgány, ústřední orgány státní správy, ostatní ústřední orgány, podřízené orgány a přímo řízené organizace, ústavní základ, kompetenční zákon, dílčí regulace a právní formy veřejných institucí
- Státní správa v ČR a ve vybraných evropských zemích
- Řízení státní správy, politické a odborné řízení – „public management“, možnosti a limity moderních metod řízení ve státní správě, projektové řízení, Quality management, odborníci vs. generalisté



TÉMATATA 3 – PERSONÁLNÍ POLITIKA

- Zákon o úřednících, „oddělení politických a úřednických pozic“, otevřenost vs. uzavřenost státní správy
- Personální politika a personální procesy ve státní správě – výběr, vzdělávání a hodnocení pracovníků



TÉMATATA 4 - SAMOSPRÁVA

- Územní samospráva – pojem, ústavní zakotvení, zákon o krajích, o hl.m. Praze, o obcích, role jednotlivých orgánů – starosta/primátor, rada, zastupitelstvo, zastupitelský vs. manažerský přístup
- Odpovědnost úředníků za nesprávný postup; Odpovědnost zastupitelů za rozhodnutí zastupitelstva, případová studie trestních stíhání
- Základy správního práva



TÉMATATA 5 – DOBRÉ VLÁDNUTÍ V PRAXI

- Problémy dobrého vládnutí a veřejné správy v ČR
- Aktuálně diskutované otázky a připravované zákony a koncepce
- Reformy veřejné správy



KLÍČOVÁ SLOVA:

Stát

Zákony

Zájem

Násilí

Rodina

Řád



VZNIK SPRÁVY

- Rozdělení záležitostí na soukromé a veřejné
- Primitivní/rodové společnosti toto rozdělení neznaly
- S rozpadem primitivních (pravěkých) společenských forem a nástupem forem archaických (starověkých) forem se rozděluje soukromé a veřejné a zároveň se vyděluje vládnoucí vrstva
- Formy vlády – starořecká – formou „polis“, svobodní občané řeší společně veřejné záležitosti
- Orientální – despotická – absolutní vládce se obklopuje byrokratickou vrstvou



VZNIK VLÁDY A VZNIK PRÁVA

- S oddělováním vládnutí, jako specifické činnosti vzniká i otázka pravidel, podle kterých se má vládnout.
- Vznik prvních zákonů
- - zákony umožňující žít spolu
- - zákony umožňující vládnout
- Vztah zákonodárce – zákona – správce (exekutiva)
- Aristoteles – vše mají řídit správné zákony, možnosti úředníků rozhodovat mají být minimální
- Klíčovou součástí správy – záležitosti „kultu“



VÝVOJ SPRÁVOVÁNÍ STÁTU

- Vazalský systém spravování státu - vládnutí a správa jsou ztotožněny (feudum)
- „Panské právo“ – jednotu moci hospodářské, vojenské i soudní
- vstup externích subjektů – řadu správních činností v oblasti „školství“ a „zdravotnictví“ a „sociální péče“ přebírá církev
- Dopady tohoto rozdělení na boj o moc
- Vznik dalších autonomních správních oblastí – cechy, samosprávná města
- Partikularismus veřejné správy



SKUPINY, KTERÉ ZPROSTŘEDKOVÁVAJÍ VLÁDNUTÍ

- Klerici
- Literát (např. čínští manadarini)
- Dvorská šlechta
- Patriciát (gentry)
- Právníci



NÁRODNÍ STÁTY

ABSOLUTISTICKÉ MONARCHIE

- Národní stát – teritorialita nahrazuje osobní vazby
- Absolutismus – potřeba ochrany a udržení moci, reakce na rozdrobení (partikularismus)
- Vznik byrokratické vrstvy a pravidel, důraz na výběr daní
- Panovníkův zájem na výběr daní pouze na něm závislým úředníkem – nástroj omezování korupce



Stát se stává výhradním nositelem práva na legální použití násilí



MACHIAVELLI (1469 – 1527)

- Niccolò Machiavelli poprvé definoval "stát" jako pojem, který vyjadřuje politický útvar, aniž by sledoval typ režimu, který v něm je. **Stát je neutrální, neboť nezahrnuje myšlenku dobra ani zla.** Jeho hlavním a jediným zájmem je rozšíření a udržení moci, či jeho stability, kterou neudrží řád, ale vojenská síla.



THOMAS HOBBS

(1588 – 1679)

- Definuje stát jako tzv. společenskou smlouvu mezi jednotlivcem a panovníkem. Dle jeho názoru král přejímá veškerou výkonnou, zákonodárnou a soudní moc, proti které není žádné odvolání.
- Jean-Jacques Rousseau (1712 - 1778)
- Společenská smlouva



BEDŘICH ENGELS

- „Stát rozhodně není mocí, vnucenou společnosti zvenčí. Stát není také ‚skutečností mravní ideje‘, ‚obrazem a skutečností rozumu‘, jak tvrdí Hegel. Stát je výtvořem společnosti na jistém stupni vývoje; je doznáním, že společnost zabředla do neřešitelného rozporu sama se sebou, rozštěpila se na nesmiřitelné protiklady, jež není s to zvládnout. Aby však tyto protiklady, třídy s protichůdnými hospodářskými zájmy, nezničily sebe i společnost v neplodném boji, stala se nutnou moc, která stojí zdánlivě nad společností a má tento konflikt tlumit a udržet v mezích ‚pořádku‘. A touto mocí, která vzešla ze společnosti, ale staví se nad ni a stále více se jí odcizuje, je stát“
- (B. Engels: Původ rodiny, soukromého vlastnictví a státu, 1884)



ENGELS, POKR.

- ...“Druhým význačným rysem je zřízení veřejné moci, která se již bezprostředně nekryje s obyvatelstvem, jež se samo organizuje jako ozbrojená moc. Tato oddělená veřejná moc je nutná, protože po rozštěpení do tříd se samovolná organizace obyvatelstva stala nemožnou... Tato veřejná moc existuje v každém státě. Tvoří ji nejen ozbrojení lidé, nýbrž patří k ní také věcné příslušenství, jako věznice, donucovací instituce všeho druhu, o nichž rodové zřízení nic nevědělo...”



MAX WEBER

- Max Weber (1864 – 1920)
- Tradiční vs. Industriální společnost
- Formálně racionální princip



- Racionalita a zájem a sociální jednání, racionální očekávání na místo zjevené pravdy
- Teorie „panství“



MAX WEBER DEFINUJE „STÁT“

- Stát je lidské společenství, které si na určitém území nárokuje pro sebe monopol legitimního násilí. Pokud by neexistovalo násilí jako prostředek vynucování státního zájmu, tak by stát zanikl a místo něj by nastoupila anarchie.



MAX WEBER - STÁT

- „Moderní stát je ústavně přiměřeným svazem panství, který na nějakém území úspěšně zmonopolizoval legitimní fyzickou moc jako prostředek panství a za tímto účelem v rukou svého vedení spojil věcné provozní prostředky, vyvlastnil však veškeré z vlastní moci oprávnění stavovské funkcionáře, kteří jimi dříve disponovali na základě vlastního práva a na jejich nejvyšší vrchol zasedl sám“.



MAX WEBER – TEORIE PANSTVÍ

- Legitimní panství, tj. panství, které je ovládanými individui uznáváno
- **„Panství je šance, kde se určitý příkaz setká s poslušností“**
- Panství předpokládá vzájemné očekávání – očekávání toho, kdo rozkazuje, že jeho příkaz bude vyslechnut, očekávání těch, kteří poslouchají, že příkaz bude mít takový charakter, jaký očekávají, tj. uznávají
- Příklady



3 TYPY LEGITIMNÍHO PANSTVÍ

1. Podmíněné zájmy, tj. účelně racionálními úvahami „poslouchajících“ o výhodách a nevýhodách. Zájmy, jako legální motivy povolnosti.
2. Panství založené na obyčeji, zvyku jednat určitým způsobem
3. Panství založené na osobní náklonnosti poddaných, afektivní základ



1. TRADIČNÍ PANSTVÍ

- Patriarchální
- Posvátnost odedávna existujícího pořádku a moci
- Pán – služebníci – poddaní

(byrokratickou vrstvu zde tvoří služebníci, příbuzní, osobní přátelé, osobně věrní vazalové)

- Strukturálně podobné s rodinnou
- Chybí formální právo,
- Charakter vztahů je výrazně osobní



TRADIČNÍ PANSTVÍ II

2 formy:

- Čistě patriarchální (byzantská)
- Stavovská – relativně autonomní vrstva se stavovskou ctí , řízení pomocí literátů
- (křesťanská feudální Evropa, duchovní, ale i např. mandaríni)



2. CHARISMATICKÉ PANSTVÍ

- Protiklad k tradičnímu panství
- Založena na neobvyklosti, novosti
- „velká revoluční síla“
- Osobní vztahy pána a podřízených
- Zdroj moci – emocionální oddanost charismatickému vůdci
- Neexistují racionální pravidla
- Péríklés, Napoleón, Čingischán, Ježíš
- Charisma bez ohledu na hodnoty, které jsou vyznávány



3. LEGÁLNÍ PANSTVÍ

- Podřízenost zákonům – formálně právní princip jako naplnění formální racionality
- Vládnoucí (správa) je podřízena stejným zákonům jako ovládaní.
- První definice administrativního aparátu – byrokracie
- Byrokracie je oddělena od skutečné moci (monarchie či demokracie)
- Formální postup „bez ohledu na osoby“



BYROKRATICKÉ ŘÍZENÍ

1. Byrokraté jsou svobodní a podřizují se pouze věcným služebním povinnostem
2. Mají pevnou služební hierarchii
3. Mají přesně určenou služební kompetenci
4. Pracují na základě smlouvy, tedy na zásadě svobodné volby a odbornosti
5. Mají stálý plat
6. Svoji službu považují za jediné nebo hlavní povolání
7. Mohou předvídat svoji kariéru , postup na základě služebních let, nebo na základě schopností, nezávisle na názoru představeného
8. Pracují odděleni od prostředků řízení
9. Podřizují se přísné jednotné služební kázi a kontrole

(Wirtschaft unde Gesellschaft, 1922)



DOBŘÉ VLÁDNUTÍ

- Reflexe mezinárodního společenství, že ekonomický rozvoj je podmíněn kvalitou „vládnutí“.

Tedy – regulatorním rámcem a nastavením a fungováním veřejných institucí, které je vymáhají.



*(A) PROCES, JEHOŽ POMOCÍ JSOU VLÁDY
VYBÍRÁNY, MONITOROVÁNY A VYMĚŇOVÁNY :*

1. Hlas a skládání účtů (VA) –

- Míra, do jaké občané mohou ovlivňovat výběr své vlády, dále svoboda slova a shromažďování a svobodná média

2. Politická stabilita a absence násilí/terorismu (PV)

- Vnímání pravděpodobnosti, že vláda bude destabilizována či svržena neústavními či násilnými prostředky včetně politicky motivovaného násilí a terorismu



(B) KAPACITA VLÁDY EFEKTIVNĚ FORMULOVAT A IMPLEMENTOVAT KVALITNÍ (SOUND)

POLITIKU:

3. Efektivita vládnutí (GE)

- Vnímání kvality veřejných služeb, kvality státní správy, a stupeň nezávislosti na politických tlacích, kvalita formulování a implementace veřejných politik, a kredibility vládního odhodlání uskutečňovat tyto politiky

4. Kvalita regulatorního rámce (RQ)

- Vnímání schopnosti vlády formulovat a implementovat smysluplnou politiku a nastavení regulace, která umožňuje a podporuje rozvoj soukromého sektoru



(C) RESPEKT OBČANŮ A STÁTU VŮČI INSTITUCÍM, KTERÉ UPRAVUJÍ EKONOMICKÉ A SOCIÁLNÍ VZTAHY MEZI NIMI :

5. Vláda práva (RL)

- Vnímání, do jaké míry společenské subjekty mají důvěru ve společenská pravidla a dodržují je, zejména kvalita vymáhání smluvních závazků, vlastnická práva, činnost policie a soudů a pravděpodobnost zločinu a násilí.

6. Kontrola korupce (CC)

- Vnímání, do jaké míry je veřejná moc vykonávána s cílem dosažení soukromých zisků, zahrnující jak malou , tak velkou korupci, stejně jako uchvácení („capture“) státu elitami a soukromými zájmy.

