

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Veřejná správa v EU

Petra Plívová

Bakalářská práce

2009

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav veřejné správy a práva
Akademický rok: 2008/2009

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Petra PLÍVOVÁ**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa**

Název tématu: **Veřejná správa v EU**

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Evropský integrační proces
3. Charakteristika základního institucionálního rámce EU
4. Základní rysy a cíle evropské veřejné správy
5. Systémy veřejné správy-anglosaský, tradiční, skandinávský
6. Aplikace zásad managementu v evropské veřejné správě
7. Vybrané problémy veřejné správy - korupce a její potírání
8. Závěr

Rozsah grafických prací: —
Rozsah pracovní zprávy: cca 30 stran
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

BARTÁK K.: Průvodce Evropskou unií, Ministerstvo zahraničních věcí ČR,
Praha 1999 ISBN 80-85865-74-6
HAD M, URBAN L.: Pilíře Evropské unie, Ministerstvo zahraničních věcí ČR,
Praha 2000 ISBN 80-85864-88-6
ČTVRTNÍKOVÁ I.: Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU, MEPCO s.r.o. 2005 ISBN 80-7201-528-1
DANČÁK B.: Korupce-Projevy a potírání v ČR a Evropské unii, Masarykova univerzita, BRNO 2006 ISBN 80-210-4062-9
KOZÁKOVÁ S.: New Public Management-alternativa řízení veřejné správy, VŠB-TU, Ostrava 1999 ISBN 80-7078-760-0
LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004 ISBN 80-86754-10-3

Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Tomáš Šimek
Ústav veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: 30. června 2008
Termín odevzdání bakalářské práce: 1. května 2009


doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka

L.S.


prof. PhDr. Karel Láčina, DrSc.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 21. července 2008

Prohlášení

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č.121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

Petra Plívová

V Pardubicích dne 27. 4. 2009.

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala panu magistru Tomáši Šimkovi za cenné připomínky a rady, které mi byly poskytnuty během našich konzultací nad mou bakalářskou prací. Dále bych chtěla poděkovat Městskému úřadu ve Vysokém Mýtě, který mi umožnil provést průzkum formou dotazníku.

Anotace

Veřejná správa je součástí života každého z nás. V práci je poukázán její význam, cíle a zásady, ale také problémy, se kterými se stále potýká. Práce srovnává různé evropské systémy veřejné správy. Dále popisuje požadavky, které na moderní veřejnou správu klade Evropská unie a manažerské metody zapojované do procesu modernizace a zefektivnění veřejné správy. V praktické části zjišťuje úroveň vzdělávání úředníků na Městském úřadě ve Vysokém Mýtě.

Klíčová slova

Veřejná správa, Evropská unie, právo, občan, úředník, legislativa, vzdělávání, evropské systémy, management, efektivita, korupce.

Title

Public Administration in European Union

Annotation

Public Administration is an important part of our lives. This work focuses not only on important aims and principles of public service but also on the problems that it has to face. This thesis compares various European systems of public service. It also describes requirements imposed by the European Union and managerial methods that are used in the process of modernisation and improving of public service. Practical part tries to find out the education level of the officials working in the municipal office in Vysoké Mýto.

Keywords

Public Administration, European Union, right, citizen, official, legislation, education, European systems, management, effectivity, corruption.

Obsah

ÚVOD	1
1. EVROPSKÝ INTEGRAČNÍ PROCES	3
1.1. HISTORICKÉ PŘEDPOKLADY INTEGRAČNÍHO PROCESU	3
1.2. 50. LÉTA MINULÉHO STOLETÍ	3
1.2.1. Pařížská smlouva	4
1.2.2. Římské smlouvy	5
1.2.3. Cíle EHS	5
1.3. 60. LÉTA MINULÉHO STOLETÍ	6
1.3.1. Evropské sdružení volného obchodu	6
1.3.2. Bruselská smlouva	7
1.4. 70. LÉTA MINULÉHO STOLETÍ	7
1.4.1. Deklarace o Evropské radě	7
1.4.2. Smlouva o Účetním dvoru ES	8
1.5. 80. LÉTA MINULÉHO STOLETÍ	8
1.5.1. Akt o jednotné Evropě	8
1.5.2. Dohoda o Evropském hospodářském prostoru	9
1.5.3. Změny ve východní Evropě	9
1.6. 90. LÉTA MINULÉHO STOLETÍ	10
1.6.1. Smlouva o Evropské unii	10
1.6.2. Amsterodamská smlouva	12
1.6.3. Agenda 2000	12
1.6.4. Euro	12
1.7. EVROPA V NOVÉM TISÍCILETÍ	13
1.7.1. Smlouva z Nice	13
1.7.2. Evropský summit ve Stockholmu	13
1.7.3. Deklarace z Laekenu	13
1.7.4. Největší rozšíření EU	13
1.7.5. Programy EU	14
1.7.6. Přijetí Rumunska a Bulharska	14
2. ZÁKLADNÍ INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC EU	15
2.1. KONSTRUKCE EU	15

2.2.	INSTITUTE EU	15
2.2.1.	<i>Evropská rada (The European Council)</i>	16
2.2.2.	<i>Evropský parlament (The European Parliament)</i>	17
2.2.3.	<i>Rada Evropské unie (The council of the European Union)</i>	17
2.2.4.	<i>Evropská komise (The European Commission)</i>	18
2.2.5.	<i>Evropský soudní dvůr (The European Court of Justice)</i>	18
2.2.6.	<i>Evropský účetní dvůr (The European Court of Auditors)</i>	19
2.3.	DALŠÍ ORGÁNY EVROPSKÉ UNIE	21
2.3.1.	<i>Poradní orgány:</i>	21
2.3.2.	<i>Finanční orgány:</i>	21
2.3.3.	<i>Specializované subjekty EU:</i>	21
2.3.4.	<i>Interinstitucionální orgány EU:</i>	21
3.	ZÁKLADNÍ RYSY A CÍLE EVROPSKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY	22
3.1.	GLOBÁLNÍ CÍLE EVROPSKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY	22
3.2.	ZÁKLADNÍ CÍLE EVROPSKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY	22
3.2.1.	<i>Respektování zásad udržitelného rozvoje</i>	22
3.2.2.	<i>Orientace na občana</i>	25
3.2.3.	<i>Evropské správní právo</i>	26
3.2.4.	<i>Informační a komunikační technologie ve veřejné správě</i>	26
3.2.5.	<i>Decentralizace veřejné správy</i>	27
3.2.6.	<i>Spolehlivost, transparentnost a kontrolovatelnost VS</i>	28
3.2.7.	<i>Efektivní veřejná správa</i>	29
3.2.8.	<i>Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy</i>	30
3.2.9.	<i>Dotazník – praktická část</i>	31
3.3.	SPOLUPRÁCE MEZI MINISTRY	35
4.	SYSTÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY - ANGLOSASKÝ, TRADIČNÍ, SKANDINÁVSKÝ.....	36
4.1.	ANGLOSASKÝ SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY – VELKÁ BRITÁNIE	36
4.1.1.	<i>Správa ve Velké Británii</i>	36
4.1.2.	<i>Politické strany</i>	38
4.1.3.	<i>Řízení veřejné správy ve VB</i>	38
4.2.	SYSTÉM TRADIČNÍHO SPRÁVNÍHO PRÁVA – FRANCIE.....	39

4.2.1.	<i>Regiony</i>	39
4.2.2.	<i>Departmenty</i>	40
4.2.3.	<i>Arrondissementy a kantony</i>	40
4.2.4.	<i>Obce</i>	40
4.2.5.	<i>Pracovní poměr ve veřejné správě</i>	41
4.2.6.	<i>Cíle francouzské veřejné správy</i>	41
4.3.	SKANDINÁVSKÝ SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY	42
4.3.1.	<i>Veřejná správa ve Švédsku</i>	43
4.3.2.	<i>Rozdělení Švédska</i>	44
4.3.3.	<i>Zásada veřejného přístupu</i>	44
4.3.4.	<i>Reforma veřejných rozpočtů</i>	45
5.	APLIKACE ZÁSAD MANAGEMENTU V EVROPSKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	
	45	
5.1.	POJEM MANAGEMENT	46
5.1.1.	<i>Funkce managementu</i>	46
5.1.2.	<i>Manažeri</i>	47
5.2.	NEW PUBLIC MANAGEMENT	47
5.2.1.	<i>Prvky New Public Managementu:</i>	48
5.3.	STRATEGICKÝ MANAGEMENT VE VEŘEJNÉM SEKTORU	49
5.3.1.	<i>Benchmarking</i>	50
5.3.2.	<i>Model TQM (Total Quality Management)</i>	51
5.3.3.	<i>Model CAF</i>	52
5.3.4.	<i>Systém řízení kvality dle metodiky ISO</i>	53
5.3.5.	<i>Balanced Scorecard (BSC)</i>	54
6.	VYBRANÉ PROBLÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY – KORUPCE A JEJÍ	
	POTÍRÁNÍ	55
6.1.	POJEM KORUPCE	55
6.2.	DRUHY KORUPCE.....	56
6.2.1.	<i>Velká korupce</i>	56
6.2.2.	<i>Malá korupce</i>	57
6.2.3.	<i>State capture</i>	57
6.3.	SYNDROMY KORUPCE	58

6.3.1.	<i>Snahy zájmových skupin</i>	58
6.3.2.	<i>Nadvláda elit</i>	58
6.3.3.	<i>Roztříštěný klientelismus</i>	59
6.3.4.	<i>Zvykový (patronátní) mechanismus</i>	59
6.4.	KORUPCE A DODRŽOVÁNÍ ZÁKONŮ	59
6.5.	APLIKACE EVROPSKÝCH PROTİKORUPČNÍCH NOREM	61
6.5.1.	<i>Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj</i>	61
6.5.2.	<i>Rada Evropy</i>	61
6.5.3.	<i>Evropská unie</i>	62
6.5.4.	<i>OLAF – Evropský úřad boje proti podvodům</i>	62
6.6.	VEŘEJNÉ ZAKÁZKY VE ČLENSKÝCH ZEMÍCH UNIE	63
6.7.	ZÁVĚREM O KORUPCI	64
	ZÁVĚR	65
	PŘÍLOHA – DOTAZNÍK	67
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	69
	INTERNETOVÉ ZDROJE	69
	SEZNAM GRAFŮ	71
	SEZNAM OBRÁZKŮ	71
	SEZNAM TABULEK	71

Úvod

Cílem mé bakalářské práce, jak již naznačuje její název, je přiblížení současné evropské veřejné správy, bližší specifikace jejích rysů, cílů a zásad, ale také problémů, se kterými se stále nedokázala vyrovnat.

Vybrala jsem si toto téma pro svou bakalářskou práci i přesto, že se pracovně v tomto prostředí nepohybují, naopak, pracuji v menším soukromém podniku, kde jsou běžně používány manažerské metody a nástroje a hlavním cílem je zisk. S veřejnou správou se však každý z nás setkává velmi často, je součástí našeho života, je tu pro nás, úředníky si platíme ze svých daní, a proto očekáváme určitý standard služeb a možností, které dřívější systém nenabízel. Až reforma veřejné správy nastartovala přerod v současnou dynamičtější, pokrokovější správu, kdy jsou uplatňovány manažerské metody řízení, řízení kvality, které vedou k zefektivnění veřejné správy a veřejných služeb.

Současná správa také více dbá na ochranu životního prostředí a respektování zásad udržitelného rozvoje, což bylo v minulosti silně zanedbáváno a přehlíženo. Moderní evropská veřejná správa respektuje člověka jako nejdůležitější prvek, on je klientem veřejné správy, to znamená, co nejvíce mu usnadnit styk s úřady, zároveň učinit správu průhlednou a otevřenou a nechat občany spolupodílet se na jejích rozhodnutích. Každý z nás si určitě přeje, aby se na úřadech setkával pouze s milými a vzdělanými úředníky, kteří poradí, pomohou a svým vystupováním nás přesvědčí o tom, že současná veřejná správa je skutečně tou evropskou, vyspělou a kompetentní.

Protože mé téma zní „Evropská správa v EU“, nesmím zapomenout zmínit Evropskou unii. Evropská unie je společenství demokratických států, spojených zásadami svobody, právního státu a úcty k lidským právům. Je to dílo mnoha zemí, které se bude postupně přeměňovat v dílo celé Evropy. Dobrovolná integrace, do níž se všichni zapojují o vlastní vůli a z níž nikdo nevystupuje. Členství v EU je podmíněno celkovým zvýšením úrovně veřejné správy v členské zemi. Evropská správa musí dosahovat evropských standardů a musí uplatňovat *acquis communautaire*, tedy souhrn práva EU závazný pro všechny její členy a nadřazený právu národnímu. Veřejná správa každého členského státu má svá specifika, ale cíl musí být stejný: zlepšovat kvalitu života občanů při respektování zásad trvale udržitelného rozvoje a současně zvyšovat výkonnost a kvalitu poskytovaných veřejných služeb.

Ve své práci se vracím k evropskému integračnímu procesu a popisuji nejdůležitější evropské instituce. Specifikuji cíle a rysy současné veřejné správy, věnuji se také porovnání veřejné správy ve vybraných zemích a manažerským metodám, které jsou čím dál více uplatňovány i ve veřejné sféře. Na základě dotazníku umístěného na místním městském úřadě jsem také zjišťovala úroveň vzdělávání úředníků. Na závěr jsem se zabývala otázkou korupce, která je bohužel stále velmi aktuální.

1. EVROPSKÝ INTEGRAČNÍ PROCES

1.1. Historické předpoklady integračního procesu

Úvahy o jednotné Evropě provázejí její obyvatele již dlouhý čas, přičemž významným impulsem pro vzednutí těchto názorů byla zejména tragédie I. světové války, která postihla především evropský kontinent způsobem do té doby nemyslitelným. Víra v nutnost zabránit opakování katastrofy takového rozsahu se stala živnou půdou pro unifikační myšlenkové proudy, v nichž se začaly objevovat hlasy volající po integraci všech evropských států. Druhá světová válka byla přímým důsledkem chyb, kterých se vítězné mocnosti dopustily po válce první. Proto poválečná generace politiků usilovala o to, aby se takové chyby neopakovaly, aby poražené Německo nebylo izolováno, ale naopak demokratizováno a vtaženo do kola. Přispíval k tomu intenzivní vliv Spojených států, které usmířením a stmelením západní Evropy podmiňovaly hospodářskou pomoc, i sjednocující efekt vznikajícího nepřátelského bloku na východě. To vše vyvolalo na přelomu 40. a 50. let horečné hledání forem spolupráce.¹

1.2. 50. léta minulého století

V padesátých letech postupně vykryštovala dvě pojetí možné politické integrace. První (francouzské) vycházelo z představy hlášané především pozdějším prezidentem Charlesem de Gaullem. Projekt byl propagován pod označením „Evropa vlastí“ (Europe des patries). Francie coby mezinárodně uznávaná velmoc předpokládala, že by si v takovém integračním uskupení zajistila dominantní postavení. Skutečnou integraci spíše předpokládal projekt prosazovaný Spolkovou republikou Německo nazvaný „Vlast Evropa“, (Vaterland Evropa). Předpokládal, že by se členské státy vzdaly části své národní suverenity, kterou by přenesly na uvažovaný nadnárodní celek s vlastními nadnárodními administrativními institucemi.²

¹BARTÁK K.: Průvodce Evropskou unií, Ministerstvo zahranič. věcí ČR, Praha 1999, ISBN 80-85865-74-6

²LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

1.2.1. Pařížská smlouva

Základním stavebním prvkem Společenství, jež postupně vyústilo až v Evropskou unii byla Pařížská smlouva, tedy smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO). Prvními zeměmi zúčastněnými v tomto projektu měly být Francie a Německo jako dva státy, jejichž často nedobré vztahy byly po celá staletí nebezpečím pro stabilitu celého kontinentu. Nakonec se tato výzva setkala s kladnou odezvou a 18. dubna 1951 byla šesti státy (Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemí a Spolková republika Německo) podepsána tzv. Pařížská smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), v platnost vstoupila 27. července 1952.

Hlavními cíli ESUO byly růst zaměstnanosti, zvyšování životní úrovně obyvatel členských států a racionalizace výroby, a to skrze společný trh, na němž by neplatila žádná diskriminační omezení jednotlivých států. Na základě zmíněné smlouvy byla zrušena cla a dovozní kvóty mezi členské státy a byl uvolněn pohyb pracovních sil v sektoru těžebního a ocelářského průmyslu. Nejvyšším řídicím orgánem Evropského společenství uhlí a oceli (a to až do roku 1967) se stal Vysoký úřad (High Authority), který měl devět členů a jeho sídlem byl Luxemburg. Dalšími orgány integrace byly ve stejném časovém údobí:

- Rada ministrů
- Shromáždění
- Soudní dvůr³

ESUO měla tedy už všechny klíčové rysy Evropské unie – spojení s vládami přes Radu, demokratickou kontrolu prostřednictvím Parlamentu, právní kontrolu zajištěnou soudem a nadnárodní orgán vybavený zvláštní pravomocí, nepodřízený členským státům. Zformovaly se tak první nadnárodní instituce, které vytvořily i základ soudobých nejvyšších orgánů Evropské unie.

³LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

1.2.2. Římské smlouvy

Dne 20. května 1955 předložily země Beneluxu ostatním členům ESUO memorandum s návrhy na další rozvoj integrace zaměřený do hospodářské oblasti. Messinská jednání šesti ministrů zahraničí členských států ESUO na počátku června 1955 doporučila na základě tohoto návrhu vytvořit výbor vládních zástupců k vypracování návrhů na další postup.

Výsledky jednání výboru byly shrnuty do tzv. Spaakovy zprávy, jež byla schválena na benátském setkání 29. 5. 1956. Tam bylo zároveň rozhodnuto zahájit mezivládní jednání, jež nakonec vyústila v přijetí dvou tzv. Římských smluv, zakládajících Evropské hospodářské společenství (EHS) a Evropské společenství atomové energie (Euratom).⁴ Obě smlouvy byly šesti státy zúčastněnými na ESUO podepsány 25. března 1957 a v platnost vstoupily 1. ledna 1958. Základní cíle, které jsou zakotveny v Římské smlouvě:

- Vytvoření celní unie
- Vytvoření volného obchodu
- Vytvoření společných politik – stanovila podmínky pro postupnou integraci zemědělské výroby a podmínky pro dopravu
- Koordinace hospodářské politiky ve fiskální a měnové oblasti
- Koordinace v rámci ochrany hospodářské soutěže

1.2.3. Cíle EHS

Hlavním smyslem EHS byl vznik společného trhu založeného na celních uniích a čtyřech svobodách – volném pohybu zboží, služeb, kapitálu a osob. Na uskutečňování výše zmíněného cíle se v nemalé míře podílejí nadnárodní instituce a současně i úřady veřejné správy signatářských států. Současně byly podniknuty první kroky k uskutečňování politik v hospodářské a sociální oblasti, ve zdravotnictví, bezpečnostní a zahraniční politice a v dalších sférách společných zájmů signatářů smlouvy. Hlavní cíle a zásady smlouvy o EHS je možno shrnout takto:

⁴BALLA J.: Evropská integrace, Advertis, Ostrava 2000, ISBN 80-900907-0-2

- Vytvoření celní unie odstraněním celních poplatků, kvantitativních a jiných omezení obchodu mezi členskými státy.
- Vytvoření společného trhu zrušením překážek volného pohybu osob, služeb a kapitálu mezi členskými státy.
- Zavedení společných soutěžních pravidel zaručujících, že hospodářská soutěž v rámci společného trhu nebude ničím narušována.
- Zavedení společných politik ve třech oblastech, a to v oblasti zemědělství, zahraničního obchodu a dopravy.
- Koordinace hospodářské politiky členských států.
- Vytvoření institucí, které zajišťují úkoly uvedené ve smlouvách, a to Shromáždění (později Evropský parlament), Rada, Komise a Soudní dvůr. Zároveň byl zřízen Hospodářský a sociální výbor jako poradní orgán nápomocný Radě a Komisi.⁵

V Římě byla zároveň uzavřena i druhá smlouva o zřízení Evropského společenství pro atomovou energii (Treaty Establishing the European Atomic Energy Community – ECAE) známé především jako Euratom. Euratom je platforma pro jadernou energetiku, podporu atomového výzkumu, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a především nadnárodní kontrolu zacházení se štěpným materiálem v souvislosti s podporou mírového využívání atomové energie. K tomu, aby mohla být integrace účinně prosazována, Evropské hospodářské společenství zřídilo několik orgánů s nadnárodní působností:

- Evropské parlamentní shromáždění
- Rada EHS
- Komise EHS
- Nejvyšší soud EHS

1.3. 60. léta minulého století

1.3.1. Evropské sdružení volného obchodu

Téměř tři roky po založení EHS byla 4. ledna 1960 podepsána ve Stockholmu představiteli Dánska, Irska, Lichtenštejnska, Norska, Portugalska, Rakouska, Švédska,

⁵HAD M., URBAN L.: První pilíř EU, Ministerstvo zahranič. věcí, Praha 2000, ISBN 80-85864-88-6

Švýcarska a Velké Británie tzv. Stockholmská smlouva o založení Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) – European Free Trade Association (EFTA), která 3. května 1960 vstoupila v platnost. Devět zemí takto reagovalo na odstranění celních a obchodních omezení v rámci šesti států EHS.⁶

1.3.2. Bruselská smlouva

V průběhu první poloviny šedesátých let došlo k významným změnám v integraci orgánů všech tří Společenství. Ačkoliv měla již od roku 1958 společné Parlamentní shromáždění a Soudní dvůr, ostatní orgány jako Rada ministrů a Komise byly pro každé společenství samostatné. Proto po četných diskuzích byla 8. dubna 1965 podepsána Bruselská smlouva, na jejímž základě byly zřízeny společné orgány. Od této doby se začalo v běžném styku používat termín „Evropská společenství“ pro organizace, které nadále pokračovaly ve své činnosti a jež jsou subjekty mezinárodního práva.⁷

1.4. 70. léta minulého století

Prvního rozšíření se Evropská společenství dočkala 1. ledna 1973. Novými členy se stalo Dánsko, Irsko a Velká Británie. O drama se postaralo Norsko, jehož vstup vláda vyjednala, ale pak se ho zřekla z důvodu zamítavého referenda v této zemi. V průběhu tohoto procesu byly přijaty základní zásady provázející od té doby každé rozšíření : povinnost nových členů přijmout principy Evropských společenství a dosud vydaných politických a právních aktů – v terminologii ES obecně zvaných *acquis communautaire*.⁸

1.4.1. Deklarace o Evropské radě

Na pařížském summitu v prosinci 1974 byla přijata deklarace zřizující Evropskou radu, která se schází nejméně třikrát ročně jako platforma pro rozhodování o základních politických otázkách a o řešení nejvýznamnějších problémů v rámci ES. Zároveň byl odsouhlasen záměr obsazovat Evropský parlament v přímých a všeobecných volbách.

⁶BALLA J.: Evropská integrace, Advertis, Ostrava 2000, ISBN 80-900907-0-2

⁷LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

⁸BALLA J.: Evropská integrace, Advertis, Ostrava 2000, ISBN 80-900907-0-2

První volby do Evropského parlamentu na základě všeobecného a přímého volebního práva se konaly v červnu 1979.

1.4.2. Smlouva o Účetním dvůru ES

V roce 1975 byla podepsána smlouva zřizující společný Účetní dvůr Evropských společenství a rozšiřující pravomoci Evropského parlamentu v rozpočtových otázkách. V platnost vstoupila o dva roky později. Změny, které proběhly v sedmdesátých letech, znamenaly ve svých důsledcích nebezpečí stagnace integračního procesu. Ropné cenové šoky a další vývoj ve světové ekonomice spolu s větším rozpětím úrovně rozvoje a ekonomické struktury členských států kladly stále větší nároky na společnou ekonomickou spolupráci a na rozhodovací proces.

1.5. 80. léta minulého století

Na počátku roku 1981 se desátým členem Evropských společenství stalo Řecko. V roce 1985 přijala Evropská společenství Bílou knihu o dobudování jednotného vnitřního trhu. Rozbor provedený v uvedené Bílé knize ukazoval, že na cestě ke skutečnému jednotnému trhu bez vnitřních hranic stojí překážky trojího druhu:

- Materiální – překážky na hranicích mezi členskými zeměmi, většinou administrativní povahy, které bránily zcela volnému pohybu zboží a osob mezi nimi.
- Technické – členské země se od sebe lišily různými národními technickými standardy, což tříštilo společný trh a bránilo vzájemnému obchodu.
- Daňové – členské země měly různé systémy nepřímého zdaňování, hlavně různé sazby daně z přidané hodnoty a rozdílné spotřební daně, což si vynucovalo kontrolu na hranicích a zpomalovalo pohyb zboží.⁹

1.5.1. Akt o jednotné Evropě

Téměř současně se vstupem Španělska a Portugalska v roce 1986 byl přijat významný dokument – Jednotný evropský akt nebo též Akt o jednotné Evropě (Single European ACT

⁹BALLA J.: Evropská integrace, Advertis, Ostrava 2000, ISBN 80-900907-0-2

– SEA), klíčový dokument členských států Evropských společenství. Podepsán byl 17. února 1986 a 28. února byla oficiálně podepsána jako jeho součást i vzpomínutá Bílá kniha. Jednotný evropský akt vstoupil v platnost 1. července 1987, doplnil, revidoval a dále rozvíjel Římské smlouvy. Jednotný evropská akt formoval úkoly ES pro další integrační fázi. Patřilo mezi ně:

- Vytvoření jednotného vnitřního trhu do konce roku 1992.
- Rozšíření dosavadního pojetí sociální politiky a zavedení politiky směřující k posilování ekonomické a sociální soudržnosti zemí Společenství.
- Doplnění hospodářské politiky koordinované na úrovni ES o nové obory: o podporu výzkumu a technického vývoje a o ochranu životního prostředí.
- Sbližování hospodářských a měnových politik členských zemí.
- Reforma rozhodovacích procesů v orgánech Společenství, jež měla pro další vyhlídky jednotného vnitřního trhu zásadní význam.
- Nové formulování úkolů zahraniční politiky.

Tyto kroky k rozšíření spolupráce o nová témata již směřovaly k postupné komplexní přeměně dosavadních společenství v Evropské unii.

1.5.2. Dohoda o Evropském hospodářském prostoru

V druhé polovině 80. let začala jednání o potřebě zřídit Evropský hospodářský prostor (European Economic Area – EEA). V dalších letech byla zmíněná idea dále upřesňována a to až do 22. října 1991, kdy byla podepsána dohoda o vytvoření Evropského hospodářského prostoru, která vstoupila v platnost k 1. lednu 1994. Zmíněná jednání nemálo napomohla sbližování přístupů Evropských společenství na straně jedné a Finska, Rakouska a Švédska na straně druhé. Toto vyústilo k přijetí uvedených zemí do Evropské unie k 1. lednu 1996.¹⁰

1.5.3. Změny ve východní Evropě

Přelom osmdesátých a devadesátých let byl významně poznamenán společenskými a politickými změnami v zemích střední a východní Evropy, jakož i vztahy Společenství k nim. Významnou událostí v dějinách ES i celé Evropy bylo sjednocení Spolkové

¹⁰LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

republiky Německo s Německou demokratickou republikou na podzim 1990. Společenství se rázem bez jakékoliv přípravy fakticky rozšířila o jeden stát a byla konfrontována s velmi náročnými úkoly spojenými s transformací hospodářství založeného na státním plánování, s restrukturalizací podnikové sféry a zejména nutností zvýšit produktivitu práce.

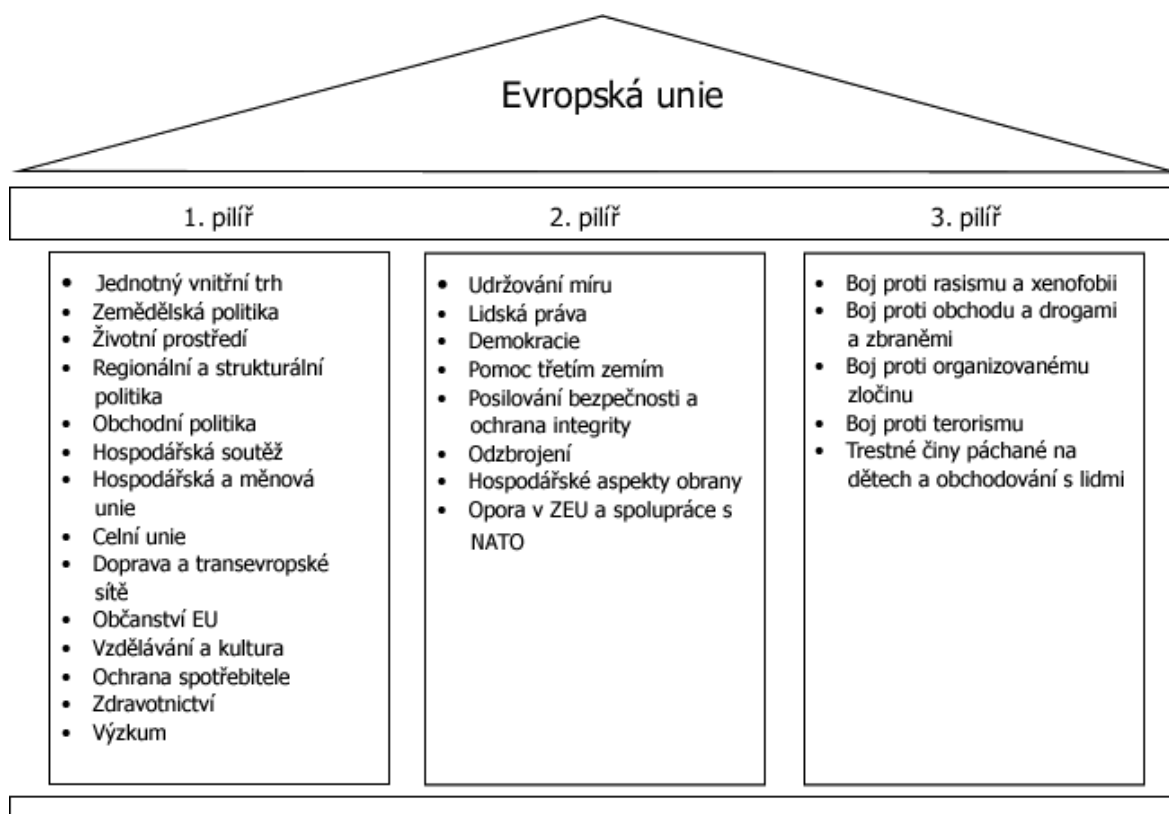
1.6. 90. léta minulého století

V prosinci 1990 byly v Římě zahájeny dvě mezivládní konference, jejichž cíle bylo podruhé podstatně revidovat dosavadní zakládací smlouvy. Hlavním úkolem první konference bylo vytvoření smluvního rámce pro vznik hospodářské a měnové unie členských zemí Společenství. Druhá konference se věnovala vytvoření rámce pro užší politickou spolupráci v oblasti zahraniční politiky, justice a vnitřní bezpečnosti.

1.6.1. Smlouva o Evropské unii

Jednání vyvrcholilo v nizozemském Maastrichtu ve dnech 9. a 10. prosince 1991, kdy hlavy států a vlád členských zemí přijaly návrh Smlouvy o Evropské unii (Treaty on European Union), který byl následně slavnostně podepsán 7. února 1992 rovněž v Maastrichtu. Maastrichtská smlouva vstoupila v platnost 1. listopadu 1993, právní konstrukce Evropské unie vycházející právě z této smlouvy je založena na tzv. třech pilířích.

Obrázek 1 - Pilíře Evropské unie



Zdroj: ABC práva Evropských společenství, Informační centrum EU, Praha 2004, ISBN 80-239-2561-X

1. pilíř – Evropská společenství.

2. pilíř – Společná zahraniční a bezpečnostní politika.

3. pilíř – Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech policejní spolupráce.

Vytvořením Evropské unie bylo zavedeno „občanství Unie“. Každý občan členského státu se zároveň stal občanem EU jako celku. Má právo účastnit se obecných voleb i voleb do Evropského parlamentu. I mimo hranice Unie se může dovolávat ochrany u diplomatického nebo konzulárního zastoupení kteréhokoliv členského státu EU. Občan také může podávat stížnosti na činnost orgánů Unie k evropskému ombudsmanovi.

Dalším významným prvem se stalo zavedení principu subsidiarity, který představuje klíčový základ pro výkon správní činnosti evropského kontinentu. Tím se zabezpečuje, že rozhodnutí v rámci Unie jsou přijímána co nejbližší k občanovi a zároveň respektování identity členských států Unie. V praxi to znamená, že každý veřejný úkol má být vždy řešen na té úrovni, která jej může uspokojivě splnit, tj. na úrovni obce, regionu, spolkové

země, členského státu a úkoly společné pro všechny státy jsou řešeny na úrovni Evropské unie.¹¹

1.6.2. Amsterodamská smlouva

Smlouva o Evropské unii byla částečně revidována a doplněna tzv. Amsterdamskou smlouvou z října 1997, je tvořena dvěma klíčovými dohodami:

- Smlouvou o hospodářské a měnové unii.
- Smlouvou o politické unii.

Přijetím Amsterodamské smlouvy byla posílena úloha Evropského parlamentu. Byly rozšířeny jeho spolurozhodovací pravomoci a zjednodušeny rozhodovací procedury. Rada získala pravomoc rozhodovat kvalifikovanou většinou o dalších oblastech. V Komisi došlo k posílení postavení a pravomocí předsedy Komise.

1.6.3. Agenda 2000

Doporučení Evropské komise se staly jedním z podkladů pro zasedání Evropské rady v prosinci 1997 v Lucemburku. Na něm byl přijat dokument Agenda 2000, který představuje pohled na vývoj Evropské unie a její politiku na začátku příštího století. Význam Agendy 2000 z pohledu úkolů, před jejichž řešení je postavena evropská veřejná správa, tkví v tom, že v ní byla zdůrazněna potřeba podstatně pružněji reagovat na problémy, které stojí před občany Unie.

1.6.4. Euro

Dne 1. ledna 1999 byla na světové trhy uvedena nová jednotná měna EURO, která je hlavní součástí hospodářské a měnové unie jedenácti členských států Evropské unie: SRN, Francie, Belgie, Nizozemí, Lucemburska, Itálie, Irsko, Španělsko, Portugalsko, Finsko a Rakousko. První bankovky a mince se do oběhu dostaly na počátku roku 2002, přičemž od července téhož roku plně nahradily bankovky a mince národních měn příslušných členských států.¹²

¹¹LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

¹²LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

1.7. Evropa v novém tisíciletí

1.7.1. Smlouva z Nice

V prosinci 2000 byla na summitu Evropské rady v Nice znovu revidována smlouva o Evropské unii. Uvedené jednání projednávalo především otázku reformy institucí Evropské unie ještě před přijetím dalších zemí. Na jednání v Nice byly přijaty dohody o:

- Rozšíření většinové volby.
- Změně systému zastoupení členských států v Evropské komisi.
- Zvýšení počtu členů Evropského parlamentu .
- Rozdělení hlasů v Radě ministrů podle počtu budoucích členů.¹³

1.7.2. Evropský summit ve Stockholmu

Další závažná rozhodnutí dotýkající se výkonu evropské veřejné správy byla přijata na summitu konaném v březnu 2001 ve Stockholmu. Evropská rada ve Stockholmu se mimo jiné zabývala stárnutím obyvatelstva, diskutovala o tom, jak vytvořit více a lepších pracovních míst, a jak modernizovat evropský sociální model. Aby mohla být EU dynamicky se rozvíjejícím společenství, měla by sestávat ze států s dobrými životními podmínkami, které by zaručovaly bezpečí při ekonomických reformách.

1.7.3. Deklarace z Laekenu

Neméně významným rozhodnutím se stala Deklarace z Laekenu zvaná též Deklarace o budoucnosti Evropské unie, která byla přijata Evropskou radou 15. prosince 2001 na summitu v belgickém Laekenu a stala se základem pro rozsáhlou celoevropskou diskuzi o budoucnosti Evropské unie, která vedla ke vzniku ústavní smlouvy.

1.7.4. Největší rozšíření EU

Koncem 90. let minulého století a počátkem 21. století byla v orgánech Evropské unie soustředěna pozornost k přijímání států střední Evropy a Pobaltí za plné členy Evropské unie. Tento proces byl zahájen v roce 1991 podpisem tzv. Evropských dohod s vládami kandidátských zemí. Dne 1. května 2004 EU zažila své historicky největší rozšíření. Počet

¹³LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

jejích členů se zvýšil z 15 na 25. Spolu s Českou republikou přistoupily následující státy: Estonsko, Lotyšsko, Litva, Polsko, Slovensko, Maďarsko, Slovinsko, Malta a Kypr.

1.7.5. Programy EU

Došlo také k uskutečňování programu Phare, který v rámci tzv. předvstupní strategie byl hlavním zdrojem finanční pomoci kandidátským zemím. Program Phare měl zvýšit absorpční kapacitu země tak, aby po vstupu do Evropské unie byla v maximální míře schopna využít prostředky fondů EU. Další předvstupní pomoc zahrnuje program ISPA na podporu ochrany životního prostředí a dopravy, program SAPARD na podporu zemědělství a rozvoj venkova a spolufinancování s mezinárodními finančními institucemi.

1.7.6. Přijetí Rumunska a Bulharska

Dalšími zeměmi, které žádaly o přijetí do EU byly Rumunsko a Bulharsko. Obě země přitom oficiálně požádaly o členství v Unii již v roce 1995. O přistoupení Sofie a Bukurešti bylo rozhodnuto na summitu EU v prosinci 2004. Právním základem byla Přístupová smlouva, kterou zástupci států tehdejší „pětadvacítky“ a obou zemí v Lucemburku podepsali v dubnu 2005. Vstupem Bulharska a Rumunska 1.1.2007 do EU byla symbolicky ukončena 5. největší vlna rozšíření v historii Evropského společenství.

2. Základní institucionální rámec EU

2.1. Konstrukce EU

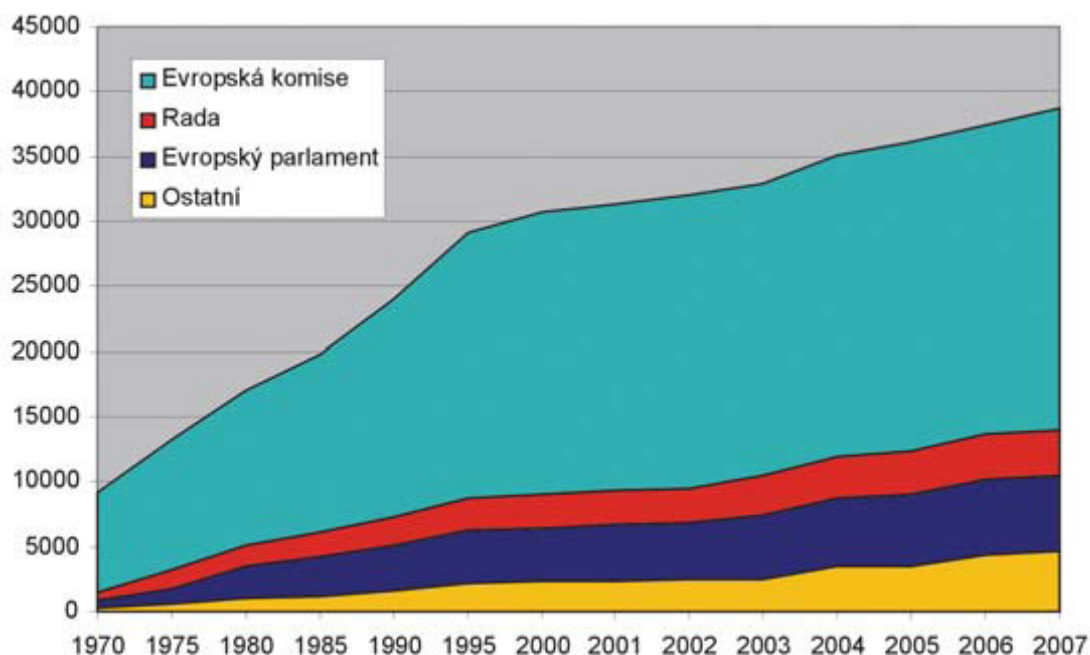
Instituce EU mají duální strukturu, zahrnují jednak instituce nadstátního charakteru, jimž členské státy na základě smlouvy svěřily výkon části své suverenity ve smluvně vymezených a přesně specifikovaných oblastech, jednak instituce, které se podobají institucím tradičních mezinárodních organizací, kde jsou zastoupeny jednotlivé členské státy a jež rozhodují na základě jednomyslnosti a v dohodnutých oblastech kvalifikovanou většinou.

2.2. Instituce EU

Smlouva o Evropské unii vychází ze zásady institucionální rovnováhy, což však neznamená, že jednotlivé instituce mají stejnou váhu. Každá instituce má pravomoc přijímat vlastní procedurální pravidla. Musí vykonávat své pravomoci tak, aby respektovala pravomoci ostatních institucí a loajálně s nimi spolupracovala. Podle Smlouvy o Evropské unii existují tyto hlavní instituce:

- Evropská rada
- Evropský parlament
- Rada EU
- Komise EU
- Soudní dvůr
- Účetní dvůr

Obrázek 2 - Počet zaměstnanců EU institucí



Zdroj: Evropská komise

Graf znázorňuje celkový počet úředníků v Evropské komisi, v Radě ministrů, Evropském parlamentu a v ostatních institucích (např. v Evropském soudním dvoře, Evropském účetním dvoře). Od roku 1970 do roku 2007 počet euroúředníků narostl čtyřikrát. Tento graf vypovídá o tom, že EU má příliš mnoho úředníků a rozhodovací procesy jsou příliš vzdálené kontrole voliči.¹⁴

2.2.1. Evropská rada (The European Council)

Evropská rada sdružuje hlavy států nebo předsedy vlád členských států, jakož i předsedu Komise. Úkolem Evropské rady je poskytovat nezbytné podněty pro rozvoj Unie a definovat všeobecné politické směrnice a politická rozhodnutí, které se týkají všech tří pilířů Unie. Evropská rada se do roku 1986 pravidelně scházela dvakrát ročně na oficiálních zasedáních. Nový jednací řád přijatý na summitu v Seville v roce 2002 stanovil periodu čtyř setkání. V případě potřeby se může Evropská rada sejít na tzv. mimořádných

¹⁴http://www.istrejcek.cz/texty/2007/2/070706_newsletter.pdf

zasedáních. Evropská rada se schází alespoň dvakrát ročně v Bruselu nebo v zemi, která momentálně předsedá Radě.¹⁵

2.2.2. Evropský parlament (The European Parliament)

Evropský parlament je zastupitelský orgán Evropské unie, je největším mnohonárodním parlamentem na světě. Evropský parlament vystupuje jako strážce zájmů sjednocené Evropy a obhájce práv občanů. Zastupuje občany EU prostřednictvím přímo volených zástupců – europoslanců. Evropský parlament je jedinou institucí, která je volena v přímých volbách všemi občany Unie, a to na pětileté funkční období. EP má tři pracoviště. Oficiální sídlo je ve Štrasburku, kde se jeden den v měsíci europoslanci scházejí na plenárním zasedání. Mezi plenárními zasedáními se europoslanci scházejí také ve dvaceti stálých výborech v Bruselu. Sídlo předsednictva Evropského parlamentu a generální sekretariát nalezneme v Lucemburku. Nejvýznamnější pravomoci Evropského parlamentu:

- Legislativní pravomoci
 - Procedura konzultační
 - Procedura spolupráce
 - Procedura spolurozhodování
 - Procedura souhlasu
- Rozpočtové pravomoci – Evropský parlament každoročně schvaluje rozpočet Unie. Rozpočtová procedura umožňuje Parlamentu navrhnout změny a dodatky k návrhu Komise a ke stanovisku Rady.
- Kontrolní pravomoci – Evropský parlament vykonává politickou kontrolu výkonných orgánů Unie tj. Komise a Rady.

2.2.3. Rada Evropské unie (The council of the European Union)

Rada (obvykle nazývaná Rada ministrů) je rozhodující instituce Unie vybavená zákonodárnými a výkonnými pravomocemi. Každý členský stát do ní vysílá zástupce na ministerské úrovni, který je zmocněn zavazovat vládu tohoto členského státu. Rada má pravomoc vydávat akty, jež jsou odvozenými prameny práva Evropského společenství

¹⁵ HAD M., URBAN L.: První pilíř EU, Ministerstvo zahranič. věcí, Praha 2000, ISBN 80-85864-88-6

(nařízení, směrnice, rozhodnutí), koordinovat hospodářské politiky členských států a řešit rozdíly, které vzniknou mezi ní a ostatními institucemi Unie. Rada má své sídlo v Bruselu a Lucemburku, neformální jednání se konají v členských státech. Důležitými orgány podporujícími činnost Rady jsou:

- Výbor stálých zástupců členských států – COREPER
- Generální sekretariát¹⁶

2.2.4. Evropská komise (The European Commission)

Evropská komise byla zakladatelskou smlouvou o ES vytvořena jako orgán hájící zájmy Společenství. Vystupuje jako iniciátor zákonodárství Unie, správce politik, programů a rozpočtu Unie, má značné výkonné pravomoci, vystupuje jako zprostředkovatel a vyjednávač v mezinárodních ekonomických vztazích. Funkční období Evropské komise je pět let. Komise je stálým orgánem a obvykle se schází jednou týdně. Sídlo Evropské komise je v Bruselu, předseda je volen na pět let Evropskou radou a schvalován Evropským parlamentem. Komise plní tyto základní funkce:

- Legislativní iniciativa
- Strážce smluv
- Správce rozpočtu, výkonný orgán a vyjednávač

2.2.5. Evropský soudní dvůr (The European Court of Justice)

Soudní dvůr nese odpovědnost za jednotnost výkladu a aplikace práva ES, kontroluje legitimitu rozhodování Rady a Evropské komise, rozhoduje o podáních a dotazech z oblasti práva ES, které vznášejí soudy členských států. Evropský soudní dvůr se skládá z 27 soudců (jeden za každý členský stát) a 8 generálních advokátů, kteří jsou jmenováni společnou dohodou vlád členských států na dobu 6 let. Sídlem Evropského soudního dvora je Lucemburk. Evropský soudní dvůr má výhradní právo rozhodovat, jak právo ES chápat a jak ho uplatňovat, vedla toho však provádí i jiné druhy řízení:

¹⁶HAD M., URBAN L.: První pilíř EU, Ministerstvo zahranič. věcí, Praha 2000, ISBN 80-85864-88-6

Tabulka 1 - Typy řízení

Řízení o porušení smlouvy	Žaloba na neplatnost a nečinnost	Řízení o předběžné otázce
Komise proti členskému státu (čl. 226) Členský stát proti členskému státu (č. 22)	Orgánu Společenství nebo členského státu kvůli protiprávnosti nebo opomenutí právního aktu (čl. 230 a 232)	Případy předané národními soudy členských států za účelem objasnění výkladu a platnosti práva Společenství (čl. 234)

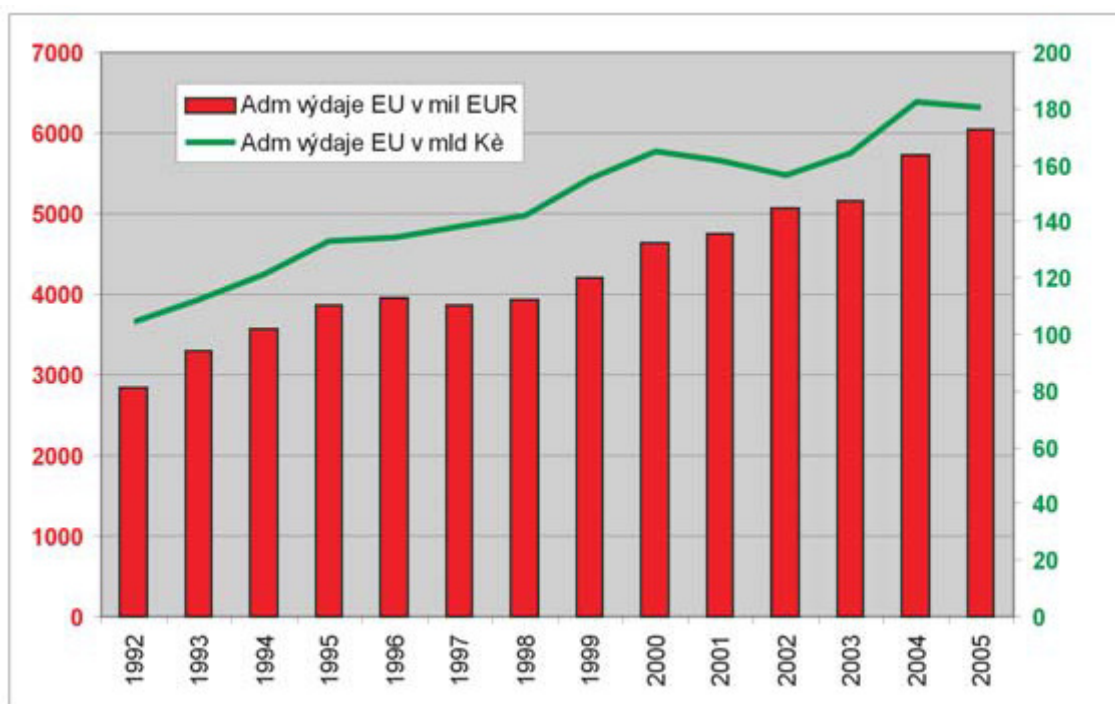
Zdroj: ABC práva Evropských společenství, Informační centrum EU, Praha 2004, ISBN 80-239-2561-X

2.2.6. Evropský účetní dvůr (The European Court of Auditors)

Evropský účetní dvůr chrání zájmy evropských daňových poplatníků, kontroluje, zda Evropská unie vydává finanční prostředky podle schválených rozpočtových pravidel a pro účely, na něž jsou určeny. Sídlem EÚD je Lucemburk. Účetní dvůr má 27 členů, ti jsou jmenováni Radou na období 6 let. Člen Účetního dvora musí být kvalifikovaný a nezávislý auditor. Smlouva o založení Evropského společenství svěřila Evropskému účetnímu dvoru jako základní úkol kontrolu plnění rozpočtu EU s dvojitým cílem:

- Zkvalitňovat finanční řízení Evropské unie.
- Seznamovat občany EU s tím, jakým způsobem příslušné orgány hospodaří s veřejnými prostředky, za jejichž správu zodpovídají.

Graf 1 - Administrativní výdaje EU na chod evropských institucí



Zdroj: Evropská komise

Graf přináší informaci o administrativních výdajích v Kč a v Euro ročně. (v roce 2005 téměř 180 mld. Kč ročně). Náklady na správu evropských institucí se v letech 1992 – 2005 zvýšily dvakrát.¹⁷

¹⁷http://www.istrejcek.cz/texty/2007/2/070706_newsletter.pdf

2.3. Další orgány Evropské unie

2.3.1. Poradní orgány:

- Hospodářský a sociální výbor, který vyjadřuje názory organizované občanské společnosti na hospodářské a sociální aspekty.
- Výbor regionů vyjadřující stanoviska regionálních a místních orgánů.

2.3.2. Finanční orgány:

- Evropská centrální banka odpovídající za měnovou politiku a společnou měnu Euro.
- Evropská investiční banka, která pomáhá dosahovat cílů EU financováním investičních projektů.

2.3.3. Specializované subjekty EU:

- Evropský ombudsman, který řeší stížnosti občanů na instituce nebo orgány EU.
- Evropský inspektor ochrany údajů se snaží zajistit, aby všechny instituce a orgány EU respektovaly právo občanů na soukromí při zpracovávání jejich osobních údajů.

2.3.4. Interinstitucionální orgány EU:

- Úřad pro úřední tisky Evropských společenství působící jako vydavatelství institucí EU, které vydává a distribuuje veškeré úřední tisky EU v papírové i elektronické podobě.
- Úřad pro výběr personálu, který připravuje výběrová řízení pro výběr pracovníků pro všechny orgány EU.
- Evropská správní škola má za úkol zajistit zaměstnancům EU vzdělávání v některých konkrétních oblastech.

3. ZÁKLADNÍ RYSY A CÍLE EVROPSKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

3.1. Globální cíle evropské veřejné správy

Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst a zvýšit kvalitu života občanů členských států Unie. Na základě zásady subsidiarity se respektuje právo každého členského státu zdokonalovat si svůj systém veřejné správy podle konkrétních potřeb té dané země, ale zároveň se požaduje, aby tyto správní úřady jednotlivých členských států zabezpečovaly správní služby efektivně a spolehlivě tak, jak se na nich společenství jako celek v příslušných zásadách a normách dohodlo. Kvalitní výkon veřejné správy je stále více pokládán za jednu z cest ke zvyšování konkurenceschopnosti integrované Evropy ve vztahu vůči dalším partnerům a zároveň konkurentům globalizující se planety.¹⁸ V případě důsledného uskutečnění naznačených přístupů a postupů se v Evropské unii zdůrazňuje, že veřejná správa může být jedním z hlavních aktérů a současně i objektů velkých změn, jimiž dnešní evropský kontinent prochází.

3.2. Základní cíle evropské veřejné správy

3.2.1. Respektování zásad udržitelného rozvoje

Soudobá koncepce environmentální politiky Evropské unie je založena na úsilí o prosazování principů udržitelného rozvoje. Pro současnou environmentální politiku Evropské unie je v nemalé míře příznačná skutečnost, že se dnes v EU jako celku a v jednotlivých členských státech pečlivě posuzují zejména problémy spjaté s nebezpečím plynoucím z klimatických změn, otázky udržitelné dopravy patřící dnes ke klíčovým narušovatelům životního prostředí, celkově problémy zdraví společnosti, jakož i otázky šetrného nakládání s veřejnými zdroji.¹⁹ Mezi hlavní priority environmentální politiky EU, které bezprostředně souvisí s činností veřejné správy patří aktivity směřující ke zkvalitnění

¹⁸LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

¹⁹LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

zdraví člověka díky zlepšené ochraně životního prostředí. Hlavními oblastmi, které jsou v rámci ochrany životního prostředí reprezentované především volenými zástupci veřejné správy, jsou:

- Ochrana kvality vod a ovzduší
- Ochrana ohrožených živočišných a rostlinných druhů a biosféry
- Šetrné využívání zdrojů moří a oceánů
- Regulace emisí a tvorby škodlivých látek včetně odpadů
- Omezení dopadů energetické politiky, omezení porušování ozónové vrstvy, opatření proti acidifikaci

V současnosti Environmentální akční program EU podporuje uzavírání dohod mezi průmyslovými subjekty a správními úřady. Cestou aplikace principu sdílené odpovědnosti mezi úřady veřejné správy a průmyslovým sektorem lze účinněji a rychleji reagovat než uplatňováním legislativních norem. Takové dohody mohou být účinné, pokud jsou právně závazné, vynutitelné a veřejností kontrolovatelné.

Co nabízí EU městům a obcím. Následující tabulky představují jednotlivé operační programy v otázce ochrany životního prostředí. Vždy je popsán cíl podpory a typy podporovaných projektů.

Tabulka 2 - Obnova environmentálních funkcí území

Cíle podpory	Zvýšení retenční schopnosti krajiny Prevence a snížení ničivých dopadů povodní Zvýšení biodiverzity vodních toků a jejich okolí
Typy podporovaných projektů	Revitalizace vodních toků Odstraňování migračních bariér na tocích pro volně žijící živočichy Úpravy k obnově funkce pramenných oblastí a mokřadů Budování retenčních nádrží a suchých poldrů

Zdroj: EU a vaše město/obec, informační příručka

Tabulka 3 - Zlepšování infrastruktury ochrany ovzduší

Cíle podpory	<p>Snížení množství vypouštěných znečišťujících látek</p> <p>Zlepšení imisní situace dotčených lokalit</p> <p>Zlepšení zdravotního stavu obyvatel a stavu vegetace</p> <p>Snížení emisí skleníkových plynů</p>
Typy podporovaných projektů	<p>Zavádění technologií šetrných k životnímu prostředí ve spalovnách nebezpečného odpadu</p> <p>Snížování emisí z velkých a středních veřejných spalovacích zařízení</p> <p>Rekonstrukce a stavba elektráren využívajících k výrobě elektrické energie obnovitelné zdroje energie</p> <p>Změna ze stávajících systémů na systémy využívající obnovitelné zdroje energie a tepelná čerpadla</p> <p>Využití obnovitelných zdrojů energie pro dodávky tepla z obecních kotelen</p> <p>Výstavba kombinovaných zdrojů elektrické a tepelné energie využívajících biomasu a bioplyn</p>

Zdroj: EU a vaše město/obec, informační příručka

Tabulka 4 - Zlepšování infrastruktury ve vodním hospodářství

Cíle podpory	<p>Zvýšení počtu ekvivalentních obyvatel napojených na vyhovující čistírnu odpadních vod</p> <p>Zlepšení čistoty vodních toků</p> <p>Zlepšení úrovně kalového hospodářství</p>
Typy podporovaných projektů	<p>Vybudování a modernizace čistíren odpadních vod a rozšíření kanalizačních systémů</p> <p>Zásobování obcí pitnou vodou</p> <p>Budování zařízení na využití a odstraňování kalů z čistíren odpadních vod</p>

Zdroj: EU a vaše město/obec, informační příručka

Tabulka 5 - Nakládání s odpady a odstraňování starých zátěží

Cíle podpory	<p>Snížení množství odpadu ukládaného na skládkách</p> <p>Zvýšení množství recyklovaného a využitého odpadu s jeho podílu na celkové produkci odpadu</p> <p>Snížení počtu starých ekologických zátěží</p>
Typy podporovaných projektů	<p>Budování zařízení pro třídění odpadu</p> <p>Budování zařízení pro recyklaci</p> <p>Budování zařízení na využívání odpadů</p> <p>Budování systémů odděleného sběru různého druhu odpadu</p> <p>Budování sběrných dvorů a překladišť</p> <p>Budování zařízení na úpravu a zpracování odpadů</p> <p>Vybudování zařízení na dekontaminaci a odstraňování nebezpečných odpadů</p> <p>Rekultivace starých skládek převážně komunálního odpadu a ostatního odpadu</p> <p>Likvidace černých skládek</p> <p>Sanace a rekultivace vážně kontaminovaných lokalit ohrožujících složky životního prostředí a zdraví člověka</p>

Zdroj: EU a vaše město/obec, informační příručka

3.2.2. Orientace na občana

Moderní, demokratická veřejná správa se orientuje na občana jako na svého klienta, se kterým komunikuje, spolupracuje a poskytuje mu potřebné informace. Je třeba naslouchat názorům občanů, kteří užívají služeb a je potřeba znát jejich potřeby a priority. Je velmi důležité informovat občany o úrovni a kvalitě služeb, úřady by měly být jasně značené, přístupné starším a tělesně postiženým občanům. Za samozřejmost se dnes považuje i to, že by personál či úředník měl být zdvořilý, vstřícný a informovaný.

Občan je asi nejdůležitějším prvkem, protože on je klientem veřejné správy, tak je na něj třeba nahlížet - co možná nejvíce mu usnadnit styk s úřady a co možná nejméně mu znepríjemňovat život nadbytečnou regulací. Zároveň je třeba veřejnou správu v maximální možné míře pro občana zprůhlednit, učinit ji otevřenou a umožnit tak občanům participovat na jejích rozhodnutích.

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".

3.2.3. Evropské správní právo

Veřejná správa v členských zemích EU musí dosahovat evropských standardů a musí být schopna převzít a uplatňovat *acquis communautaire* (souhrn práva EU závazný pro všechny její členy a nadřazený právu národnímu). Proces harmonizace tedy prosazování zásad primárního a sekundárního práva ES (*acquis*) se projevuje sjednocováním předpisů, v prosazování evropských standardů. Jejich dodržování je monitorováno jak úředníky veřejné správy, tak navzájem si konkurujícími podnikatelskými subjekty.

V právu Evropských společenství a Evropské unie má sekundární legislativa nejčastěji povahu správních předpisů nebo rozhodnutí obecné povahy (opatření). Zmíněné akty jsou definovány jako:

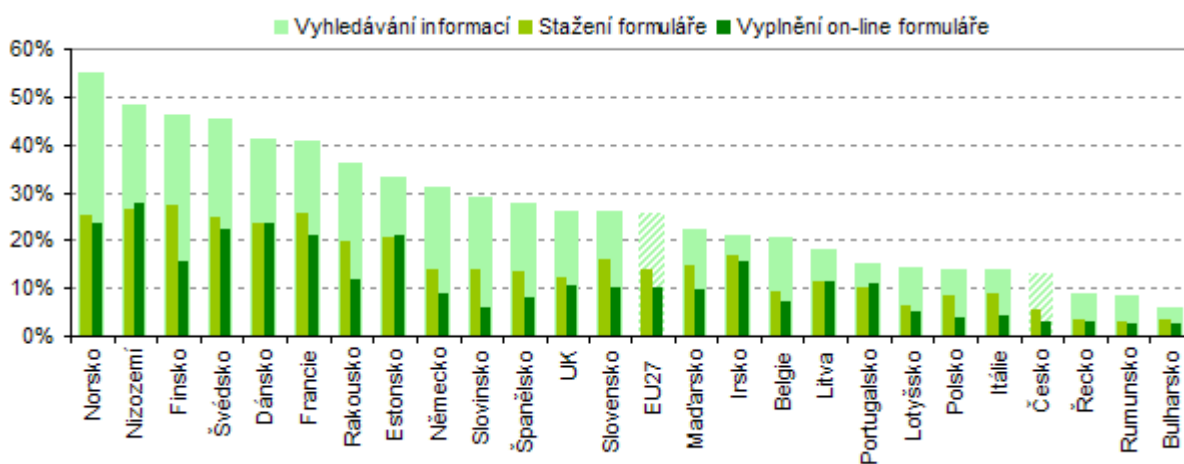
- Nařízení (Regulations) – je normativním rozhodnutím s obecným významem a závazností.
- Směrnice (Directives) – zavazuje určený členský stát k dosažení určitého výsledku
- Rozhodnutí (Decisions) – zavazuje ve všech podstatných náležitostech subjekty, jimž je adresováno.
- Doporučení a posudek (Recommendations and Opinion) – jsou konzultativními a pomocnými akty bez přímé právní návaznosti.²⁰

3.2.4. Informační a komunikační technologie ve veřejné správě

Evropská veřejná správa se musí přizpůsobit požadavkům informační společnosti, využívat moderních informačních a komunikačních technologií. V členských zemích EU lze proto vysledovat tendence směřující k nasazování výpočetní techniky na všech úrovních správy, automatizaci administrativních úkonů a procesů a zlepšení komunikace mezi státem a občany.

²⁰LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

Graf 2 - Jednotlivci používající internet ve vztahu k veřejné správě podle účelu použití v roce 2008



Zdroj: Eurostat 2008

Graf znázorňuje průzkum, který byl učiněn u jednotlivců ve věku 16-74 let.

Očekává se, že rozvoj informačních systémů veřejné správy a budování e-Governmentu umožní díky využití moderních informačních a komunikačních technologií lepší spolupráci orgánů veřejné správy, usnadní občanům a podnikatelům kontakt se státem, a učiní tak veřejnou správu průhlednější a efektivnější. Stále více agend veřejné správy je přístupných on-line způsobem a občané je mohou využít pro vyřizování svých úředních záležitostí. Předpokládá se, že rozvoj e-Governmentu by měl být alespoň ze začátku tažen spíše nabídkovou stranou (tj. veřejnou správou) a při dostatečně velké nabídce se bude stimulovat také poptávka a dojde k určitému stavu „dynamické rovnováhy“. Rozvoj e-Governmentu je jednou z priorit Evropského společenství.²¹

3.2.5. Decentralizace veřejné správy

Decentralizací veřejné správy dochází k přeměně na systém moderní evropské veřejné správy. Decentralizace urychlí rozhodování a vyřizování věcí veřejných, umožní lepší koordinaci a hospodárnost, dále usnadní rozhodování na základě hlubších znalostí místních podmínek při respektování sociální reality. Přesun kompetencí v rozhodování v některých veřejných záležitostech do působnosti samosprávy zajistí, že tyto záležitosti ztrácejí

²¹www.mvcr.cz/soubor/strategie-realizace-smart-administration-pdf.aspx

mocenský charakter a více se přiblíží principům správní služby, jak chápeme veřejnou správu ve vyspělých demokratických státech. Existence samosprávných orgánů přispívá k lepšímu a reálnějšímu plánování při respektování kulturních tradic a jiných místních výhod. Práce samosprávných orgánů by měla přispět k využívání komparativních výhod regionů, k podpoře malého a středního podnikání, vytváření pracovních příležitostí a infrastrukturních podmínek a lepšímu využívání přírodních zdrojů. V roce 1985 byla přijata Evropská charta místní samosprávy, jejímž smyslem je zabezpečovat a posilovat rozvoj, přispívat k rozvoji obecních principů demokracie a decentralizace moci.

3.2.6. Spolehlivost, transparentnost a kontrolovatelnost VS

Hodnoty jako spolehlivost, transparentnost, předvídatelnost, kontrolovatelnost a přizpůsobivost musí být zakotveny ve správních institucích a procesech na všech úrovních. Prvním předpokladem je přitom spolehlivost jednotlivých systémů veřejné správy, schopnost těchto systémů vhodně a včas reagovat na požadavky implementace legislativních a správních opatření. Druhým, neméně významným předpokladem je souladnost a konvergence národních a evropských správních politik, a to nejenom v momentě, kdy jsou určitá opatření poprvé implementována, ale i v delším časovém horizontu.²²

Důležitost otevřené a transparentní správy věcí veřejných je univerzálně přijímána a považována za nezbytnou součást demokracie. Právo na informace je v tomto smyslu považováno za natolik důležité, že je v mnoha zemích zakotveno přímo v ústavě. Otevřenost veřejné správy je také regulována dalšími právními úpravami, které podrobněji určují pravidla poskytování informací. Zásada otevřenosti resp. veřejnosti v oblasti veřejného práva v podstatě znamená možnost kohokoli získat informace o tom, jak fungují státní orgány. Zásada se může uplatňovat zpřístupněním konečných informací, které má v dispozici stát nebo možností kohokoli účastnit se jako pozorovatel jednání, které je podkladem pro rozhodnutí.

Možnost osobní účasti jedinců pozorovatelů na takovém jednání nebo možnost následného seznámení se s jeho výsledkem do určité míry zaručuje, že rozhodování bude

²²www.mvcr.cz/soubor/strategie-realizace-smart-administration-pdf.aspx

probíhat podle stanovených pravidel a že přítomnost nezúčastněných a jednajícím neznámých osob bude mít pozitivní vliv na kvalitu činnosti jednajících a na jejich zodpovědný přístup k projednávané věci.

3.2.7. Efektivní veřejná správa

Důraz na efektivitu a výkonnost je v posledních desetiletích součástí prakticky každé strategie přeměny veřejné správy ať už v Evropě, nebo jinde. Ačkoliv se jednotlivé země liší ve svých východiscích a přístupech, výsledkem reformního nebo modernizačního úsilí má být vždy efektivnější a výkonnější veřejná správa. V současné době rostou požadavky na kvalitu řízení a výkon veřejné správy. Evropské zkušenosti ukazují, jak významná úloha přísluší veřejné správě v podpoře ekonomického rozvoje. Hlavním kritériem hodnocení přínosu ve veřejném sektoru není finanční efekt, ale kvalita služeb, spokojenost občanů při současném dodržení rozpočtu.

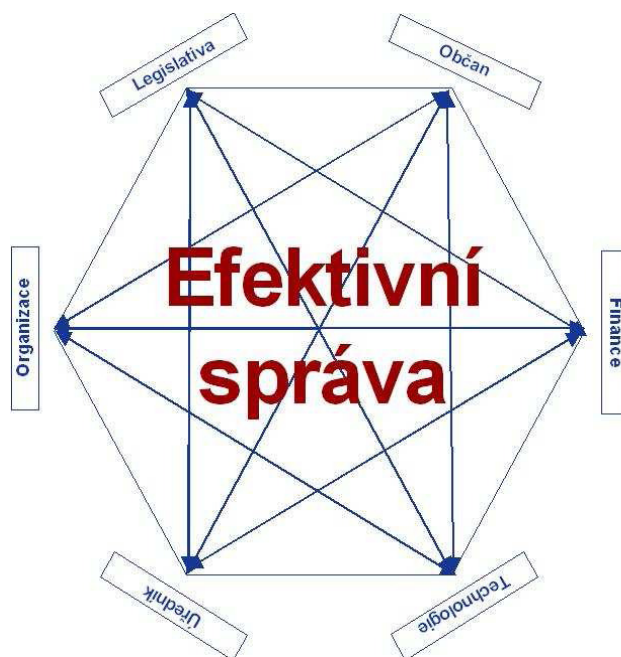
Mezi důležité iniciativy také patří zlepšování regulace, tento pojem se souhrnně používá pro popis probíhajících a vzájemně provázaných aktivit na úrovni EU. Konkrétně se jedná o závazek vyhodnocovat dopady snižování administrativních nákladů a nadbytečné zátěže a s tím související zjednodušování regulatorního prostředí podnikání při odstraňování bariér fungování vnitřního trhu. Míra a kvalita regulace ovlivňují významným způsobem nejen život občanů, ale také ekonomickou konkurenceschopnost a celou hospodářskou politiku země.

Pokud však chceme skutečně zefektivnit fungování veřejné správy, je třeba k ní přistupovat komplexně a systematicky. Jako jeden z možných navrhuje pro potřeby této strategie pohled na veřejnou správu jako na hexagon s následujícími vrcholy:

- Legislativa
- Organizace
- Občan
- Úředník
- Technologie
- Finance

Všechny jednotlivé vrcholy jsou navzájem provázány. Tento přístup lze znázornit pomocí následujícího obrázku:

Obrázek 3 - Hexagon veřejné správy



Zdroj: www.mvcr.cz/soubor/strategie-realizace-smart-administration-pdf.aspx

3.2.8. Vzdělávání zaměstnanců veřejné správy

Je nutné vytvořit účinný systém celoživotního vzdělávání zaměstnanců veřejné správy pro zlepšení kvality a etiky práce a poskytovaných služeb. Toto vzdělávání spočívá v koncepční, analytické, koordinační a metodické činnosti v oblasti rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě a v právních činnostech v oblasti zaměstnaneckých vztahů včetně odměňování. Mimo jiné je kladen velký důraz na vytváření koncepcí a programů v systému vzdělávání zaměstnanců ve správních úradech, na realizaci systému přípravy a dalšího profesního vzdělávání úředníků.

Veřejná správa spolupracuje se všemi subjekty, které do systému přípravy úředníků vstupují - univerzitami, samostatnými vysokými školami, vyššími odbornými školami, středními školami, resortními a vzdělávacími zařízeními a ostatními nestátními vzdělávacími institucemi, ale i vědeckými a výzkumnými pracovišti, které se problematikou vzdělávání a lidských zdrojů ve veřejné správě zabývají.

Dále se vytváří a rozvíjí koncepce etiky ve veřejné správě, etika ve veřejné správě se zabývá problematikou aplikace morálních standardů v činnosti veřejné správy. Vztahuje se k dobře založeným normám toho, co je správné a co špatné, a zabývá se tím, co by lidé měli dělat - obvykle formou zákonů, povinností, závazků, užitku pro společnost,

čestnosti či dalších specifických ctností. Mezi nástroje institucionalizace etiky patří mj. také etické kodexy.

Se zaměstnaností ve veřejné správě dále souvisí mzdové ohodnocení zaměstnanců. Odpovídající mzda je obecně považována za klíčovou složku udržování a zvyšování motivace, výkonnosti a integrity úředníků. Nízké mzdy mohou naopak vést k absentismu, hledání druhého zaměstnání nebo doplňkových výdělečných aktivit, korupci a nízké produktivitě. Hlavním cílem mzdové politiky by tedy měly být dostatečně vysoké mzdy, které dokážou přitáhnout kompetentní pracovníky a podporují orientaci na cíle veřejné správy.

3.2.9. Dotazník – praktická část

Na základě předchozí části (3.2.8 vzdělávání zaměstnanců veřejné správy) jsem vypracovala dotazník, který jsem se svolením Městského úřadu ve Vysokém Mýtě nechala kolovat na tomto pracovišti. Vrátilo se mi 31 vyplněných dotazníků. Nyní se u každé otázky zastavím.

Údaje o dotazovaných

Tabulka 6 – Údaje o dotazovaných

Věk/Pohlaví	Muž	Žena
18-25 let	0	4
25-35 let	3	3
35-45 let	5	6
45-55 let	1	4
55 a více let	2	3

d o t a z n í k

1. Jste
 - Muž
 - Žena
2. Jaký je váš věk
 - 18-25 let
 - 25-35 let
 - 35-45 let
 - 45-55 let
 - 55 let a výše
3. Považujete své dosažené vzdělání odpovídající nárokům současné veřejné správy
 - Ano
 - Ne
4. Mohlo by další vzdělávání zvýšit kvalitu vaší práce
 - Ano, zcela určitě
 - Spíše ano
 - Spíše ne
 - Ne, vůbec
5. Využíváte možnosti vzdělávání, které vám zabezpečuje zaměstnavatel
 - Ano, vítám to
 - Ano, protože musím
 - Ne, nemám čas
 - Ne, nezajímá mě to
6. Je na vašem pracovišti zajištěn program mezinárodní spolupráce v oblasti vzdělávání
 - Ano
 - Ne
 - Nevím
7. Vzděláváte se sami v rámci své iniciativy
 - Ano, pravidelně
 - Ano, nepravidelně
 - Ne, nemám čas
 - Ne, nezajímá mě to
8. Uvítali byste širší nabídku možností vzdělávání
 - Ano, zcela jistě
 - Ne, je dostačující
 - Nevím

9. Je vám zaměstnavatelem umožněno vzdělávání v oblasti cizích jazyků

- Ano, využívám toho
- Ano, ale nevyžívám toho
- Ne, ale přivítal(a) bych to
- Ne, ale nevádí mi to

10. Máte možnost porovnat své zkušenosti z praxe s jinými úřady

- Ano
- Ne
- Nevím

11. Jste spokojeni s nabídkou služeb vašeho úřadu určených občanům

- Ano, je dostatečná
- Ano, ale mohlo by to být i lepší
- Ne, rozšířil(a) bych ji
- Ne, je zcela nedostatečná

12. Máte pocit, že je vaše práce dostatečně finančně ohodnocena

- Ano, zcela jistě
- Ano, ale mohlo by to být i lepší
- Ne, neodpovídá mým představám
- Ne, vůbec

Tabulka 7 - Odpovědi

číslo	odpověď č. 1	odpověď č. 2	odpověď č. 3	odpověď č. 4	odpověď č. 5
1	11	20	-	-	-
2	4	6	11	5	5
3	29	2	-	-	-
4	2	3	26		-
5	15	11	5		-
6		6	25	-	-
7	2	7	20	2	-
8	23	4	4	-	-
9		1	8	22	-
10	26	1	4	-	-
11	31				-
12		12	19		-

Z á v ě r

Z průzkumu vyplývá, že většina oslovených úředníků považuje své vzdělání za dostatečné a nemyslí si, že by další vzdělávání mohlo zvýšit jejich již tak kvalitní práci. I přesto většina z nich využívá možnost vzdělávání, které jim umožňuje zaměstnavatel a také tuto možnost vítá. Na otázku, zda existuje na jejich úřadě program mezinárodní spolupráce, většina odpovídá, že neví, z toho vyplývá, že s největší pravděpodobností tento program skutečně uplatňován není, protože jinak by to zřejmě úředníci věděli. Samostudiu se většina oslovených úředníků nevěnuje z důvodu nedostatku času, ale širší nabídku možností vzdělávání od zaměstnavatele by uvítali. Vyučování cizích jazyků Městský úřad ve Vysokém Mýtě většině úředníků nezabezpečuje, ale jim to nijak nevádí. Na otázku, zda mají možnost porovnat své zkušenosti z praxe s jinými úřady, většina oslovených odpověděla kladně. 100% stejně a to kladně odpověděli oslovení na otázku, zda jsou spokojeni s nabídkou jejich služeb určených občanům. Odpověděli všichni shodně, že jejich nabídka je dostatečná. Ohledně finančního ohodnocení jejich práce úředníci odpověděli půl na půl. Většina, že ohodnocení neodpovídá jejich představám a menšina, že je jejich práce sice dostatečně ohodnocena, přesto by to mohlo být lepší.

. Co říci závěrem. Tito úředníci se jistým způsobem vzdělávají, ovšem samostudium je nezajímá a nemají na to čas. Takže vítají pouze vzdělávání zabezpečené zaměstnavatelem. Zájem o cizí jazyky také není příliš velký, což vidím jako velký problém, obzvláště, když je Česká republika členským státem EU a předpokládá se vzdělanost úředníků i v této oblasti. Chybí mezinárodní spolupráce, naštěstí je uskutečňováno porovnávání praxí s dalšími úřady, což je součástí i nově zaváděných manažerských metod ve veřejné sféře. To, že je dnešní nabídka veřejné správy občanům bohatá je jistě pravda, ale vždy je co zlepšovat a to ve všech oblastech lidské činnosti, proto bych čekala odpověď na otázku ohledně těchto služeb trochu jinou, ale úředníci si myslí něco jiného. Ale je to možná dáno tím, že žádný z nich není úplně spokojen se svým platem, u většiny z nich dokonce neodpovídá jejich představám. A to jak víme, vždy ovlivňuje kvalitu a efektivitu práce opět ve všech sférách lidských činností. Jak to vidím já? Vyšší platy pro úředníky, rozšíření služeb pro občany, systematické vzdělávání úředníků včetně cizích jazyků a možnost porovnání praxe nejen s úřady v České republice, ale i se zahraničím a to i pro úřady v menších městech. Smělá vize, chybějí finance a možná i vůle. I přes tyto nedostatky vidím, že veřejná správa i v naší republice je na dobré cestě a všechny drobné chybičky budou jistě v budoucnu ke spokojenosti všech vyřešeny.

3.3. Spolupráce mezi ministry

Veřejná správa spadá do výlučné pravomoci jednotlivých členských zemí EU. Přesto se ministři zodpovědní za veřejnou správu rozhodli již v sedmdesátých letech minulého století se setkávat a vyměňovat si zkušenosti a předávat informace z oblasti veřejné správy včetně příkladů dobré praxe, neboť dobrá správa věcí veřejných včetně profesionálního a kvalitního výkonu veřejné správy významnou měrou přispívají k zajištění fungujícího a moderního řízení demokratické společnosti.

Spolupráce mezi ministry a generálními řediteli odpovědnými za veřejnou správu v zemích Evropské unie má neformální charakter a není zakotvena v základních institucionálních smlouvách Evropské unie. Vyvinula se a zakotvila v průběhu let jako výsledek pravidelných setkání evropských ministrů, generálních ředitelů a vedoucích představitelů úřadů odpovědných za různé oblasti veřejné správy a její reformy. Praktickou realizaci stanovených iniciativ a projektů delegují generální ředitele na jejich specializované pracovní skupiny, kterými jsou:

- Pracovní skupina pro inovaci veřejných služeb (The Innovative Public Service Group – IPSG).
- Pracovní skupina pro řízení lidských zdrojů (The Human Resources Management Group – HRM).
- Pracovní skupina pro e-Government (The e-Government Group – E-GOV)
- Pracovní skupina ředitelů a expertů na lepší řízení (The Group of Directors and Experts of Better Regulation – DEBR).
- Pracovní skupina ředitelů škol a institutů veřejné správy (The Group of Directors of Schools of Public Administration – DSPA).²³

²³<http://web.mvcr.cz/archiv2008/eunie/sprava.html#konference>

4. SYSTÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY - ANGLOSASKÝ, TRADIČNÍ, SKANDINÁVSKÝ

V Evropské unii platí, že se pracovníci úřadů státní správy musí řídit souborem specifických pravidel, které se liší od běžných smluvních pracovních vztahů. Prameny právní úpravy podmínek zaměstnanosti ve státní službě jsou ve výlučné kompetenci členských států. Všechny tyto členské státy EU uznávají zásadu rovnocenného přístupu zájemců o státní službu. Důležitou podmínkou pro přijetí je prokázání profesní kvality uchazečů. Mobilita úředníků veřejné správy se pokládá za způsob obnovování lidských zdrojů a motivační stimul, což má za následek dynamizaci státní služby.²⁴

Podstatná část členských států EU prošla v posledních letech reformami veřejné správy, a tato veřejná správa byla konfrontována s problémy, které jsou víceméně nové. Ať už je to problematika ochrany životního prostředí, boj proti drogám, zabezpečení rovnoprávnosti mužů a žen, respektování práv invalidních občanů a příslušníků národnostních a etnických skupin. Uskutečňování reformy veřejné správy zvyšuje etické a profesní nároky na všechny kategorie úředníků státní správy.

4.1. Anglosaský systém veřejné správy – Velká Británie

Typickým příkladem anglosaského systému je Velká Británie. Velká Británie, jako parlamentní konstituční monarchie, se vyznačuje tím, že moc panovníka tedy královny je omezena dalšími orgány, které se s ní dělí o vládu. Těmito orgány jsou Parlament a Vláda Spojeného království. Ve Velké Británii platí doktrína o svrchovanosti parlamentu. Vláda je na Parlamentu závislá a je mu odpovědná. Královna je spíše formální hlavou státu a je závislá na Vládě i na Parlamentu – panuje, ale nevládne. Princip svrchovanosti Parlamentu vyžaduje, aby veškerá činnost úředníků jak při politickém rozhodování tak činnost výkonná mohla být kontrolována Parlamentem.

4.1.1. Správa ve Velké Británii

V systému veřejné správy zde hrají klíčovou roli územní samospráva, která je vykonávána na úrovni hrabství, distriktů a měst. Státní správu (the Civil Service)

²⁴LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

reprezentují jen ústřední orgány státní správy a tzv. Government Office tedy odvětvové úřady vlády situované v hrabstvích. Vedle rezortních úřadů státní správy se na veřejné správě podílejí některé „ad hoc“ orgány, které však spíš plní jakousi poradní funkci. Patří sem například Národní zdravotní služba (the National Health Service), Poradní rada pro finance veřejné správy (the Consultative Council for Local Government Finance) atd. Na vrcholu organizačního uspořádání veřejné správy stojí kabinet (the Cabinet) vedený ministerským předsedou, který stojí v čele vlády a je formálně hlavním tvůrcem politické linie.²⁵ V jeho jádru stojí státní správa, jejímž centrem je Londýn se sítí poboček nebo odvětvových úřadů rozmístěných po celé zemi. Na úrovni hrabství se konají volby zastupitelstva v jednomandátních volebních obvodech každé čtyři roky, v distriktech, které zabezpečují služby pro občany zejména ve venkovských oblastech se konají volby v průběhu čtyřletého volebního období, vždy se přitom volí třetina členů zastupitelstva a to celkem třikrát. Správa ve Velké Británii je:

- 4 stupňová – zahrnuje správu na úrovni regionů, hrabství, okresů a farností, respektive 3 stupňová pokud fungují jednotné správní oblasti zastupující úroveň hrabství a okresů (Anglie),
- 2 stupňová – zahrnuje správu na úrovni jednotných správních oblastí, okresů a obcí (Wales, Skotsko),
- 1 stupňová – zahrnuje správu na úrovni městských obvodů (Velký Londýn); správu metropolitních okresů, pokud v jejich rámci nepůsobí samospráva farností (Anglie); správu na úrovni okresů /Severní Irsko).

Samospráva je součástí britského administrativního systému už mnoho století. Činnost samosprávy se řídila tradicemi, právními obyčejí a hlavně reagovala na zájmy a potřeby obyčejných lidí nacházejících se v příslušné samosprávné jednotce. Každá ze čtyř historických zemí Spojeného království má odlišný systém územní správy. Územní správa ve Walesu, Skotsku a Severním Irsku vykazuje určité odlišnosti od územní správy v Anglii.

Ačkoliv je tedy Velká Británie unitární stát s jedním suverénním Parlamentem a Vládou, uplatňuje se zde znatelným způsobem vnitřní rozmanitost, a to zásluhou politického zastoupení v Parlamentu a složitého rozčlenění správních úřadů a orgánů. V

²⁵LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

podmínkách Velké Británie jsou vlastně všechny pravomoci samosprávných orgánů regulovány legislativou. Britský Parlament určuje rozsah samosprávné působnosti územních samosprávných orgánů. Samosprávnými orgány v jednotlivých územních jednotkách jsou rady. Všechny druhy rad mají všeobecné pravomoci propagovat ekonomické, sociální a environmentální blaho na svém území.

Samosprávné rady využívají pro svou práci komisi a výborů patří sem poslanci i odborníci. Na úrovni vyšších samosprávných jednotek působí úřady samosprávy, v čele je přednosta oddělení, který pracuje na plný pracovní úvazek a musí mít odpovídající kvalifikaci. Přednosta získává místo většinou na základě konkursu. Ve farnostech a městech, kde neexistuje úřad samosprávy působí jeden nebo více placených úředníků někdy i pro více farností.

4.1.2. Politické strany

Dobře zavedeným článkem v politickém systému na úrovni samospráv jsou politické strany. Venkovské oblasti sympatizují spíše s konzervativci, pro velké městské aglomerace je charakteristická podpora labouristům. Vzájemné vztahy mezi politiky a úředníky ve Velké Británii nesmírně ovlivnila vlna “New Public Management”. Měla za následek, že tradiční koncepce legality a hierarchie ve veřejné správě byly devalvovány, někdy až úplně odmítnuty. Nový typ úředníků, tzv. manažeri, byli považováni za hlavní aktéry vládnutí (efektivnost, vyšší výkonnost správy), politici za nutné zlo, brzdící tento rozvoj. I když vliv politiků nebyl nikdy eliminován, rozsah jejich vlivu se však měnil. Ve Spojeném království došlo k redukci ministerstev a vytvoření desítek, možná stovek nových úřadů (tzv. “central agencies”), kam přímý vliv politiků nedosahoval a měnily se zejména i způsoby odpovědnosti. K 1. dubnu 1994 bylo vytvořeno 94 agencies, v nichž pracovalo 67% původních úředníků veřejné správy. Ministerstvům dnes zůstává převážně jen kontrolní, koncepční a koordinační činnost.

4.1.3. Řízení veřejné správy ve VB

Veřejná správa je služba veřejnosti (public service) podle úkolů stanovených politiky. Řízení veřejné správy je pak její organizace, aby dosáhla cíle s maximální účinností. Manažer ve veřejné správě se tudíž místo sledování procesních pravidel a postupů zaměřuje na dosahování výsledků. Britský tzv. Oxbridge vysokoškolský systém založený na generalistickém vzdělávání úředníků je vzdělávání s důrazem na detailnější výuku

především právních disciplin, které naopak usnadňuje formálně-legální model interakce mezi politiky a úředníky. Ve Velké Británii, kde klasické hodnoty veřejné správy jako čestnost, nestrannost, objektivita a odpovědnost jsou hluboce zakořeněny nejen u vlastních aktérů sledovaného vztahu politiků a úřednictva, ale i ve společnosti, napomáhají udržet jistou úroveň politicko – úřednického konsensu a spolupráce.

4.2. Systém tradičního správního práva – Francie

Vedle Rakouska a Německa je typickým představitelem tohoto systému Francie. Francie proslula mimořádnou centralizovaností veřejné správy. Místní úroveň správy dlouho neměly téměř žádné pravomoci a stát hrál rozhodující úlohu ve všech podstatných veřejných záležitostech. Centralizace byla ještě více posílena po zvolení generála Charlese de Gaulla prezidentem republiky, roku 1958 byla přijata tzv. ústava páté republiky.²⁶ Tato ústava je stále platná a díky této ústavě byly zvýšeny pravomoci prezidenta republiky. Až v roce 1982 byl přijat Zákon o decentralizaci, v roce 1992 došlo ke změně státní územní organizace, vstupuje v platnost Charta dekoncentrace. Poslední významnou reformou prošla veřejná správa ve Francii v roce 1995, kdy tyto reformy přispěly ke vzniku regionů a vytvoření mnoha smluv mezi státní správou a samosprávou, které vymezují práva a povinnosti obou stran. Veřejná správa ve Francii je nyní vykonávána na šesti úrovních:

- centrální orgány
- 22 regionů
- 96 departementů
- 342 arrondissementů
- 4035 kantonů
- více než 36 000 obcí

4.2.1. Regiony

Vznikly v roce 1964 jako správní celky s jmenovaným prefektem, který odpovídal za územní a hospodářský rozvoj a koordinaci státních aktivit v departementech. Jejich pravomoc posílila v sedmdesátých letech a od roku 1982 působí v regionech volené orgány

²⁶LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3

v čele s předsedou regionální rady, které nesou odpovědnost za rozvoj regionu, řízení školství a vzdělávání, nesou zodpovědnost za zabezpečování ekonomického a sociálního rozvoje. Pravomoc prefekta, jako nejvyššího úředníka však zůstává poměrně silná, reprezentuje ministerstva v regionu a provádí kontrolní činnost nad departementy a obcemi.

4.2.2. Departmenty

jsou dekoncentrovanými územními jednotkami státu a decentralizovanými články veřejné správy. Na jejich úrovni se odděleným způsobem vykonává jak státní správa, tak územní samospráva. Státní správu v departementu reprezentuje prefekt. Je jakýmsi reprezentantem státu v departementu. Pro úspěšné vykonávání funkce nesmí prefekt dávat najevo své politické postoje a musí být loajální ke stávající vládě. Po celé své pětileté období je prefekt vládě plně k dispozici a může být přeložen do jiného departementu. Nejvyšším orgánem samosprávy je volená generální rada, jejíž funkční období je šestileté, koordinuje svůj postup s prefektem.

4.2.3. Arrondissementy a kantony

Plní pouze omezené administrativní role. Arrondissementy jsou geografickými jednotkami výkonu státní správy na úrovni departementů (podprefekturami). Odpovídají zároveň za dopravní inženýrství. Kantony jsou volebními a zároveň policejními okrsky.

4.2.4. Obce

Francie má více než 36 000 municipalit. Zastupitelé jsou voleni na šestileté funkční období. Starosta vykonává územní samosprávu i část státní správy. Kompetence obcí jsou poměrně rozsáhlé, odpovídají za:

- Základní školství, uskutečňování zásad sociální politiky
- Zajišťování kulturních a sportovních aktivit
- Poskytování veřejně prospěšných služeb
- Veřejnou dopravu, zeleň, místní komunikace
- Veřejná prostranství²⁷

4.2.5. Pracovní poměr ve veřejné správě

Zaměstnání ve veřejné správě je spojeno s výkonem veřejné moci, proto je podle francouzské tradice přirozené, aby byl pracovní poměr těchto pracovníků upraven speciálními předpisy. Většina pracovníků francouzské veřejné správy tvoří funkcionáři, kteří mají v souladu se Všeobecným statutem právo na stálé zaměstnání. Pracovníci zůstávají ve svých funkcích nezávisle na politické moci a mohou dosáhnout vysoké kvalifikace. Je to proto, aby tito zaměstnanci ve veřejné správě byli nezávislí a plně se koncentrovali na plnění veřejné služby. To, že jsou pracovníci ve francouzské veřejné správě relativně chráněni před ztrátou místa je odůvodněno tím, že stabilita zaměstnání ve veřejné správě podporuje stabilní veřejnou správu a ta zaručuje sociální soudržnost. Pracovníci státní správy jsou rozděleni do sborů (corps) – skupin pracovníků se stejným statutem, kteří mají oprávnění ke stejným hodnostem (grades). Grade se titul, který opravňuje nositele vykonávat jednu z funkcí, které jsou těmto lidem vyhrazeny. Grades se dělí dále na třídy (classes) a žebříčky (échelons).

4.2.6. Cíle francouzské veřejné správy

V současné době se objevují hlasy, které kritizují nedostatky ve veřejné správě a to vymezilo největší cíle dnešní francouzské veřejné správy:

- Pokles počtu pracovníků francouzské veřejné správy
- Feminizace veřejné správy a změna profilu jejích pracovníků
- Velká vzdělanost pracovníků veřejné správy

Veřejná správa ve Francii musí zachovávat a ctít tři hlavní principy: rovnost, neutralitu a kontinuitu, charta veřejné správy z roku 1992 přidává ještě: transparentnost, zodpovědnost, přístupnost, adaptabilitu a spolehlivost.

²⁷<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6364525>

4.3. Skandinávský systém veřejné správy

Typickým představitelem takového systému je Švédsko. Švédsko je konstituční demokracií s parlamentní formou vlády. Král Carl Gustav XVI. dnes zastává pouze reprezentativní funkci. Nemá politickou moc, předsedá Parlamentnímu výboru zahraničních záležitostí a není povinen podepisovat vládní rozhodnutí. Švédský parlament (Riksdag) je jednokomorový a jeho členové jsou voleni na období čtyř let přímou volbou na principu poměrného zastoupení. Volební právo má každý občan starší 18 let a s trvalým pobytem ve Švédsku. Přímá volba na principu poměrného zastoupení je rovněž aplikována na krajské a municipální úrovni vlády.

Vláda ve Švédsku má tři úrovně: centrální, krajskou a municipální. Historicky ve Švédsku existují ještě farnosti, jejichž funkce je omezena na správu v oblasti církví. Švédsko má čtyři ústavní zákony, z nichž jeden (the Instrument of Government) poskytuje ústavní ochranu krajským a místním autoritám. V této normě je zakotveno, že základními jednotkami územní správy ve Švédsku jsou municipalities a kraje, a dále že právo rozhodování v rámci těchto jednotek mají volené orgány.

4.3.1. Veřejná správa ve Švédsku

Veřejná správa ve Švédsku se dělí na 3 úrovně:

- Národní úroveň, kterou tvoří švédský parlament Riksdag a vláda
- Regionální úroveň tvořená kraji
- Místní úroveň je tvořena obcemi (komuna)
- a jako další úroveň je možno nazvat tzv. 4. evropskou úroveň – členství v EU.

Vzhledem k velikosti území je i přes poměrně malý počet obyvatel ve Švédsku potřeba silné a kompetentní krajské a municipální vlády. Ve Švédsku připadá jeden zaměstnanec veřejného sektoru na sedm občanů, což je největší počet lidí v této oblasti v celé Evropě. Míra decentralizace kompetencí, odpovědností a decentralizace fiskální je ve Švédsku vysoká. Švédsko je však také charakterické nízkým počtem obcí a vysokým průměrným počtem obyvatel v obci, což je lze považovat za výhodné z hlediska ekonomické efektivnosti.²⁸ Správní aparát Švédska se vyznačuje zejména dvěma charakteristikami. Jednak zdvojenou správní strukturou, sestávající se z relativně malých ministerstev (kterých je celkem 10) zaměřených na koncepční a politickou práci a množstvím poměrně nezávislých výkonných agentur a úřadů pracujících na centrální i místní úrovni, dále výraznou decentralizací s množstvím odpovědností přenesených na krajské a municipální úrovně.

V průběhu druhé poloviny 20. století došlo ve Švédsku ke dvěma paralelním procesům ve veřejné správě. Byla to jednak masivní decentralizace kompetencí a odpovědností na územní samosprávy ve smyslu naplňování principu subsidiarity a demokratizace. Na druhé straně však došlo ke snížení počtu municipalit a k jejich zvětšení tak, aby při řídkém osídlení většiny švédského území byly municipality schopny zajišťovat pokud možno co nejefektivněji své funkce.

²⁸<http://www.severskelisty.cz/kaleido/kale0030.htm>

4.3.2. Rozdělení Švédska

Švédsko je rozděleno na:

- krajské samosprávné celky 23 (county councils),
- obce 288 (municipality),
- farnosti 2500 (parish).

Kraje jsou primárně administrativní jednotkou centrální vlády na územní úrovni. Farnosti, které byly v minulosti kolébkou místní demokracie ve Švédsku, jsou v současnosti místními organizačními jednotkami Státní protestantské církve a vykonávají výhradně církevní správu na místní úrovni. Vláda resp. parlament nese celkovou odpovědnost za veřejnou správu a může (prostřednictvím legislativy a fiskálních nástrojů) regulovat otázky národního významu.

Oblasti, jejichž řešení je výsadou centrální vlády, zahrnují makroekonomické plánování, ovlivňování hospodářského cyklu, podporu a regulaci ekonomiky, ovlivňování trhu práce, regionální rozvoj, přerozdělování, veřejné právo, politika v oblasti životního prostředí a zahraniční politika. Územní vlády poskytují individuální služby, tedy zdravotní péči, základní, střední a vyšší školství, sociální péči a do určité míry i sociální dávky.²⁹

Municipality a kraje musí vykonávat takové aktivity, které jim jsou explicitně decentralizovány zákonem. Municipality společně s kraji zajišťují také rozvoj kultury, zařízení pro volný čas obyvatelstva a podporu místního podnikání. Hlavní odpovědností krajské samosprávy je zabezpečování zdravotní péče.

4.3.3. Zásada veřejného přístupu

Veřejná správa ve Švédsku se liší od většiny jiných zemí v jednom důležitém aspektu: právu na přístup k informacím a dokumentům vládních orgánů. Toto právo je zaručeno ústavou a mnoho Švédů jej považuje za nepostradatelnou součást demokratického procesu. Ve Švédsku je veškerá činnost ústředních a místních orgánů státní správy pod přísnou kontrolou veřejnosti. Tato zásada má dlouhou historii, poprvé se objevila v ústavních zákonech Švédska už v 18.století. Zásada veřejného přístupu má zaručovat všeobecnou

²⁹<http://www.rotary.cz/stranka/good-news/cislo-052001/uzemni-samospravy-ve-svedsku/845/>

otevřenost veřejného dohledu. Tato zásada znamená, že veškeré dokumenty a informace v držení veřejného úřadu nebo agentury, včetně magnetofonových pásků a digitalizovaných informací, jsou přístupny veřejnosti. Veřejný přístup platí obecně, utajení je výjimečné. Švédsko se také dlouhodobě umísťuje na předních místech průzkumů týkajících se bezkorupčního veřejného a podnikatelského prostředí.³⁰

4.3.4. Reforma veřejných rozpočtů

Závěrem lze říci, že Švédsko, často nazývané sociálním státem, z tohoto důvodu vychvalované i zatracované, prošlo v posledních letech výraznými změnami. Na začátku poslední dekády dvacátého století se přece jen ukázalo, že si švédská společnost "žila nad poměry". To se projevilo výrazně v rostoucích deficitech veřejných rozpočtů a rostoucím zadlužování státu. Situace se ukázala neudržitelnou a Švédsko muselo projít reformou zejména v oblasti veřejných financí. Tato reforma zahrnovala změny jak na příjmové a výdajové straně veřejných rozpočtů, ale i změny v samotném procesu návrhu, sestavování a užití veřejných rozpočtů. Výsledkem těchto reforem bylo také výrazné omezení kompetencí vlády a ústřední státní správy. Je zřejmé, že k překonání ekonomické krize napomohla i dobře fungující veřejná správa ve Švédsku.

5. APLIKACE ZÁSAD MANAGEMENTU V EVROPSKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Veřejná správa v posledních letech prochází razantními změnami. Stále více jsou v organizacích veřejné správy uplatňovány moderní techniky manažerského řízení, vnitřní kontroly a vyhodnocování kvality. Cílovým stavem se stává maximální orientace na zákazníka, jeho potřeby a požadavky na rozsah, kvalitu a včasnost poskytovaných služeb. Management organizací veřejné správy si tento nevyhnutelný trend uvědomuje. Zároveň se ale při implementaci nových způsobů řízení potýká s mnoha problémy, které mohou způsobit nedosažení plánovaného cílového stavu a nedostatečné zvýšení efektivity výkonu veřejné správy.

³⁰<http://www.otevrete.cz/index.php?akce=clanek&id=100>

5.1. Pojem management

Management je ucelený soubor ověřených přístupů, názorů, zkušeností, doporučení a metod, které vedoucí pracovníci (manažeři) užívají k zvládnutí specifických činností, jež jsou nezbytné k dosažení cílů. (citace management).

Management se vyvinul ve svébytnou vědeckou disciplínu čerpající poznatky z mnoha společenských věd a opírající se o poznatky z manažerské praxe. Orientace v těchto myšlenkových proudech a metodách je jistě přínosná, nicméně samotná znalost ještě nedělá dobrého manažera. Mezi další podstatné předpoklady patří odborné znalosti o objektu řízení, praktické dovednosti a sociální zralost. To platí jak v podnikatelské sféře, tak i ve veřejné správě. Ve veřejné správě je uplatňování manažerských přístupů a technik zpravidla komplikovanější a to z důvodu nejednoznačnosti kritérií úspěšnosti řízení. Přesto jsme v posledních dekadách v zemích Evropské unie svědky řady reforem veřejné správy, které vnášejí do systému manažerské prvky. Jsou orientovány na výkon, efektivnost, profesionalitu. Součástí je i tlak na zvyšování manažerských dovedností řídicích pracovníků.

5.1.1. Funkce managementu

Management (český termín = řízení) má 4 základní funkce:

- Plánování – stanovení cílů a způsobů jejich dosažení, tj. co, kdo, kdy a jak zajistí
- Organizování – formální uspořádání pracovních a hmotných zdrojů do určité struktury, vymezení pravomocí, povinností a odpovědnosti
- Vedení – koordinace činností, motivace lidí, ovlivňování a komunikace
- Kontrola – porovnání skutečného stavu s plánovanými cíli, regulace³¹

Uvedené činnosti pocházejí ze základních koncepcí managementu firem, jsou však plně uplatnitelné i v managementu územní správy, v celé veřejné sféře obecně, můžeme k tomu přidat tedy i reprezentování úřadu.

³¹SIEGL M., BRODSKÝ Z.: Management, Univerzita Pardubice, Pardubice 2004, ISBN 80-7194-680-X

5.1.2. Manažeři

Manažeři jsou řídicí pracovníci, kteří realizují manažerské funkce a mají tyto kvality, které jsou rozhodné pro úspěch:

- Potřeba řídit
- Potřeba moci
- Schopnost vcítit se – empatie

Manažerské dovednosti musí být koncepční, lidské, technické. Manažer může v různých situacích využívat různé mocenské nástroje. Preference donucovací moci v řízení lidí je mylná, neboť dříve či později dojde k poklesu aktivity, růstu nespokojenosti a konfliktů, odchodu schopných a výkonných pracovníků. Dobrý manažer by měl dodržovat všeobecné zásady slušnosti, respektovat individuality lidí a projevit lidem uznání. Důležité je, aby si každý manažer všechny výše uvedené činnosti uvědomil a vykonával je.

5.2. New Public Management

Veřejný sektor se ze své podstaty nemůže rovnat sektoru soukromému ani v oblasti managementu. Mezi hlavní rozdíly patří rozdíly cílů a právní úprava. V managementu v podnikové sféře je hlavním cílem zisk, ve veřejném sektoru je sledován veřejný zájem a prospěch veřejnosti. Ve „veřejném“ managementu je větší vázanost právem, větší omezenost v rozhodování, je nutné respektovat a plnit povinnosti a zásady veřejné správy.

V současné době se řízení organizací veřejné správy mění na celém světě. Reakcí na tyto změny daly vzniknout konceptu tzv. „New Public Managementu“, který začal být prosazován hlavně ve vyspělých demokratických zemích. Pojem „New Public Management“ lze volně přeložit jako „nové řízení organizací veřejné správy“. NPM je založen na myšlence „štíhlého státu“, jehož cílem je šetřit a současně zvyšovat efektivnost. 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 a tržně orientovaný přístup. Tato modernizace ve veřejné správě nabyla v 90. letech minulého století globálního významu a rozvinula se i v členských státech Evropské unie. Hlavní příčinou vzniku NPM, tedy modernizace veřejné správy, jsou omezené možnosti veřejných financí, hospodářské změny a internacionalizace veřejných záležitostí.

Jedním z hlavních úsilí New Public Managementu je také delegování zodpovědnosti na nižší úroveň řízení a řízení prostřednictvím stanovení cílů a působením služeb, nikoliv už prostřednictvím prostředků. Složitý státní aparát by se s pomocí NPM měl stát průhlednějším a méně komplikovaným. New Public Management by se neměl využívat jako integrovaný systém, ale jako soubor systémových nástrojů, z něhož se vyberou ty nejlepší, aby se dosáhlo požadovaného výsledku.³²

5.2.1. Prvky New Public Managementu:

- Zaměření na efektivní využití zdrojů pro dosažení potřebné kvality poskytovaných veřejných služeb.
- Konkurenční prostředí mezi veřejným a soukromým sektorem při poskytování služeb.
- Tržně orientovaný přístup, v němž jsou občané vnímáni jako spotřebitelé, kteří rozhodují o „nákupu“ služeb.
- Osobní zodpovědnost úředníka za výsledky.

Hlavní důraz v soudobých reformách evropské veřejné správy je položen na demokratizaci rozhodovacích procesů a na aplikaci demokratických přístupů a kompetencí v celém spektru veřejné správy – počínaje ústředními orgány státní správy a konče místními samosprávnými orgány. Další prioritou bylo a zůstává objasňování úlohy územní samosprávy uskutečňované na regionální úrovni. Významným aspektem reform veřejné správy ve středoevropských státech je v neposlední řadě rovněž aplikace manažerských přístupů na jejich jednotlivých úrovních. Všechny zmíněné orientace mají přirozeně dlouhodobou povahu.

NPM se snaží uplatnit fundamentální změnu, a to přechod z chápání veřejné správy jako mocenské mašinérie k veřejné správě jako službě občanům, ale pochopitelně ho nelze aplikovat jednotně a bez výhrad na libovolnou organizaci veřejné správy kdekoliv ve světě.

³²<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6169357>

5.3. Strategický management ve veřejném sektoru

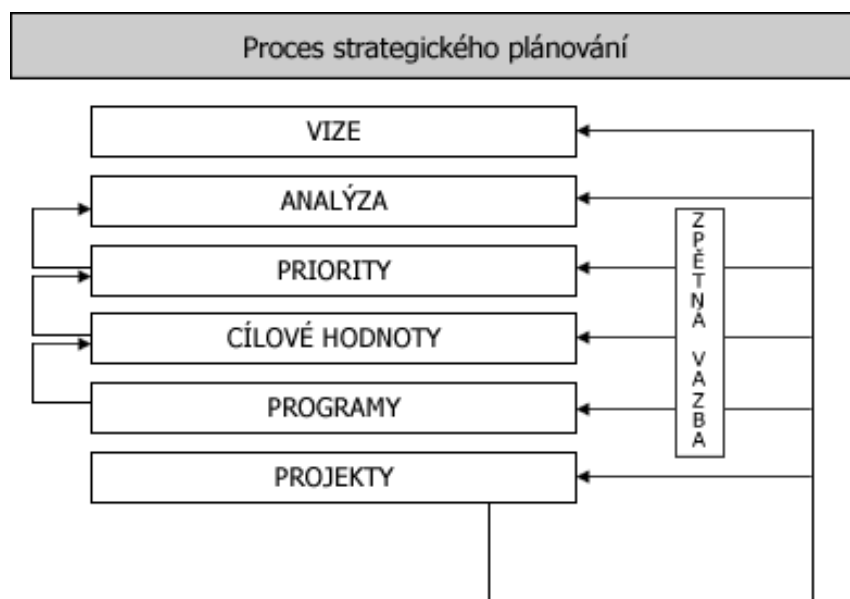
Strategické řízení v sobě slučuje prvky dlouhodobého a koncepčního řešení. Předpokladem pro úspěšné strategické řízení je kreativní strategické myšlení manažerů, které se vyznačuje zejména tvůrčím a systémovým přístupem k řešení všech problémů, schopností analytické práce i následné syntézy, uměním předvídat změny a objevovat příležitosti, ochotou přijímat přiměřená rizika, schopností týmové práce aj. Důležitost strategického managementu v organizacích veřejné správy je dána především tím, že strategické plánování umožňuje:

- Identifikovat trendy a faktory ovlivňující místní prostředí
- Udržet, podpořit základní znaky, silné stránky komunity a prostředí
- Podporovat ekonomický rozvoj, zejména rozvoj infrastruktury
- Připravit podmínky pro přilákání investorů a následně ekonomický rozvoj

Strategický management a strategické rozhodování na úrovni veřejné správy musí:

- Být v souladu s funkcemi a kompetencemi samosprávy
- Reagovat na unikátní místní potřeby a problémy
- Využívat unikátní místní podmínky
- Respektovat místní, lidské, materiální a finanční zdroje

Obrázek 4 - Proces strategického plánování



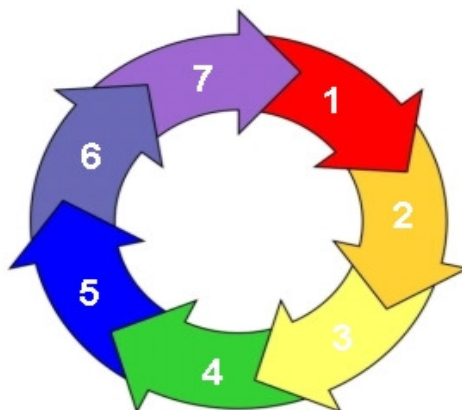
zdroj: AD Vision s.r.o.

Principy strategického managementu ve veřejném sektoru vycházejí z principů strategického managementu v podnikatelském prostředí. I ve veřejné správě se ve velké míře setkáváme s uplatňováním moderních metod řízení, které byly původně vyvinuty pro soukromý sektor a které mají za úkol zvýšit kvalitu řízení úřadů veřejné správy, přispět k efektivnějšímu a účinnějšímu fungování těchto úřadů a také umožňují srovnávat jednotlivé organizace.

5.3.1. Benchmarking

Metoda Benchmarking je založena na měření výkonu organizace, sdílení zkušeností a příkladů nejlepší praxe. Benchmarking dává relevantní informace o výkonu, kvalitě a nákladech, je důležitým podkladem pro kvalifikované rozhodování o změnách. Umožňuje organizaci se neustále zlepšovat. Umožňuje měření výkonu a porovnání výkonu s ostatními. Dává příležitost ke sdílení nejlepších praktických postupů a učení se od druhých. Benchmarking je obecnou manažerskou metodou, která má široké uplatnění. Vznikl na základě potřeby v soukromém sektoru, kde se osvědčil, rozšiřoval se a postupně pronikl i do veřejného sektoru. V některých zemích se dokonce stala jeho aplikace pro subjekty veřejné správy povinnou (Velká Británie). Benchmarking je neustále opakující se proces; je to způsob řízení změn a cesta k trvalému zlepšování. Benchmarkingový cyklus je popsán v sedmi krocích:

Obrázek 5 - Benchmarkingový cyklus



Zdroj: www.solk.cz/prezentace/2006-03-27%20benchmarking.ppt

13. Vybrat oblasti, agendy, služby pro benchmarkingové porovnání
14. Vypracovat profil služeb, navrhnout definice dat a ukazatelů
15. Provést sběr a zpracování dat
16. Analyzovat data, identifikovat nejlepší výkony a mezery ve výkonech
17. Definovat nejlepší praktické postupy
18. Navrhnout strategie a akční plány pro optimalizaci procesů a služeb
19. Opakovaně analyzovat dosažené výsledky a optimalizované procesy

5.3.2. Model TQM (Total Quality Management)

TQM je prostředek na zajištění kvality ve veřejné správě používaný u nás i ve světě. Jeho principem je "Dělat správné věci správně".³³ Podle TQM je vždy lepší udržovat kvalitu již od začátku procesu než později odstraňovat nedostatky. Ukazuje nové myšlení, které vyžaduje ztotožnění se všech zaměstnanců s cíli a kvalitou.

³³<http://www.rvp.cz/clanek/517/934>

- Total – jde o úplné zapojení všech pracovníků organizace, jak ve smyslu zahrnutí všech činností od marketingu až po servis, tak zapojení všech pracovníků včetně administrativy, ostrahy apod.
- Quality – jde o pojetí jakosti, jak ve směru splnění očekávání zákazníků, tak jako vícerozměrný pojem zahrnující nejen výrobek či službu, ale i proces, činnost
- Management – řízení je zahrnuto jak z pohledu strategického, taktického i operativního řízení, tak z pohledu manažerských aktivit – plánování, motivace, vedení, kontroly atd.³⁴

Typickými rysy všech těchto přístupů TQM jsou:

- Rozšíření zapojení vrcholového vedení ve smyslu pojmu leadership
- Respektování obecných principů managementu – priority, prevence, bezvadnost
- Orientace na zákazníka s produkovanými výrobky a službami, a tím i posílení konkurenceschopnosti, popřípadě i tržní pozice
- Uplatnění procesního řízení s respektováním správných řídicích praktik
- Úsilí o trvalé zlepšování
- Angažovanost, vysoké nasazení pracovníků
- Účinná zpětná vazba, řízení na základě faktů

5.3.3. Model CAF

Model CAF představuje jednodušší a upravenou variantu modelu EFQM (model dokonalosti), aby se dal použít v podmínkách institucí veřejné správy. Podoba modelu byla připravena Evropským institutem pro veřejnou správu. Vznikl s cílem podpořit myšlenku a principy řízení kvality ve veřejné správě a současně vytvořit jednotný a jednoduchý model pro hodnocení organizací veřejné správy. 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.³⁵

³⁴<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/kvalita-jakost/zabezpecovani-jakosti-ve-smyslu-tqm/1000513/43055/>

³⁵<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6169357>

Model CAF je primárně zaměřen na hodnocení řízení výkonnosti a zjišťování jejich organizačních příčin s cílem umožnit zlepšování. Konečným cílem je však tzv. dobré vládnutí (good governance). Hodnocení výkonnosti ve veřejné správě se zaměřuje na následující charakteristiky:

- Demokratická vstřícnost a odpovědnost
- Fungování v oblasti legislativy, právního a předpisového rámce
- Komunikace na politické úrovni
- Zapojení zainteresovaných stran a vyvážené uspokojování jejich potřeb
- Vynikající úroveň poskytování služeb
- Zhodnocení vynakládaných prostředků
- Dosahování cílů
- Řízení modernizace, inovace a změny

Model CAF je nástrojem řízení kvality, který umožňuje organizacím prostřednictvím sebehodnocení identifikovat své silné a slabé stránky a oblasti pro jejich zlepšení. Model CAF je založen na systému devíti hlavních kritérií činnosti. Kritéria se dělí do dvou skupin. První skupinu tvoří kritéria daná pro předpoklady a podmínky činnosti. Druhá skupina kritérií je zaměřena na dosažené výsledky. Model CAF pomáhá odhalit řadu aspektů, které je třeba jak z pohledu krátkodobého, tak dlouhodobého vývoje úřadu řešit.

5.3.4. Systém řízení kvality dle metodiky ISO

Systémy řízení kvality poskytnou organizaci ucelený pohled na její výkonnost. Jsou standardizovaným nástrojem, poskytujícím informaci o stavu organizace, její výkonnosti, o stupni splnění požadavků, o silných a slabých stránkách a pomohou odhalit prostor pro zlepšení.

Systémy řízení poskytují širší pohled na organizaci – nejen z hlediska plnění rozpočtu a dalších ekonomických ukazatelů, které bývají obvykle sledovány. Zaměřují se i na existenci strategických dokumentů, rozhodnutí a jejich naplňování, na procesní postupy v rámci organizace, řízení lidských zdrojů, řízení vztahů se zákazníky, na efektivní řízení

zdrojů a provoz organizace, na zapojení a vyšší zainteresovanost zaměstnanců na výkonech organizace, atd.³⁶

ISO 9000 – soubor norem, který představuje rámec vývoje organizace a který podporuje moderní praktiky řízení. Všechny organizace cítí shodu mezi svými potřebami v konkurenčním boji a požadavky této normy. Normy řady ISO 9000 jsou tvořeny třemi základními mezinárodními standardy, které obsahují základní zásady, požadavky, návod k vypracování a realizaci systému řízení kvality a směrnici pro zlepšování systému řízení kvality.

Stěžejní normou je ISO 9001, ve které jsou specifikovány požadavky systému řízení kvality. Na jejím základě je prokazována způsobilost organizace k poskytování produktů, které splňují požadavky nejen požadavky této normy, ale i například požadavky zákazníka, požadavky právních a jiných předpisů atd. V ISO 14000 jsou specifikovány požadavky systému řízení procesů s ohledem na životní prostředí. Dále nabývá na významu ISO 17799, což je standard řízení bezpečnosti informací. V době rostoucí informatizace veřejné správy bude využíván stále častěji.

Standardy ISO nejsou orientovány na službu, která je výstupem organizace či úřadu, ale na vnitřní procesy, které k těmto výstupům vedou.³⁷

5.3.5. Balanced Scorecard (BSC)

Tuto metodu lze přeložit jako „metodu vyvážených ukazatelů“. Metoda vznikla v USA, ale je používána i v celé Evropě s velkými úspěchy v soukromém sektoru i ve veřejné správě.³⁸ Balanced ScoreCard představuje strategický systém řízení organizace, který rozpracovává a převádí poslání a vizi organizace do specifických cílů, do uceleného a srozumitelného souboru měřítek a ukazatelů finanční a nefinanční výkonnosti, které poskytují rámec pro posuzování úspěšnosti strategie a systému řízení, současně dokumentuje specifickou strategii organizace.

³⁶<http://www.isvs.cz/atestace/pristupy-k-rizeni-kvality-ve-verejne-sprave.html>

³⁷PROVAZNÍKOVÁ R., Místní finance II. díl, Univerzita Pardubice 2006, ISBN 80-7194-873-X

³⁸PROVAZNÍKOVÁ R., Místní finance II. díl, Univerzita Pardubice 2006, ISBN 80-7194-873-X

Balanced ScoreCard je stavebním kamenem integrovaného manažerského systému, který určuje priority a kritické faktory úspěšnosti, sladuje a podporuje klíčové procesy organizace:

- Vyjasnění a aktualizace strategie
- Projednání strategie uvnitř organizace
- Propojení cílů oddělení a jednotlivců s celkovou strategií
- Určení a dohoda strategických iniciativ
- Získání pružné zpětné vazby o výkonnosti procesů
- Stanovení procesu učení a neustálé zlepšování organizace
- Identifikace a analýza potenciálních podnikatelských rizik
- Zavedení důsledného řízení rizik

Balanced Scorecard je metodou, která umožňuje konkretizaci, znázornění a sledování strategií. S její pomocí by se měla výrazně zvýšit pravděpodobnost zavedení smýšlené 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.³⁹

6. VYBRANÉ PROBLÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY – KORUPCE A JEJÍ POTÍRÁNÍ

6.1. Pojem korupce

Korupce (lat. Corruptere – zmařit, zkazit, uplácet, podplácet) je pojem, který není jednotně definován, ale v širším, anglosaském pojetí je nejrozšířenější definice, jejímž autorem je Joseph Nye: Chování, které se odchyluje od formálních povinností veřejné role pro soukromé (osobní, rodinné nebo skupinově orientované) zájmy, pro finanční nebo statusový zisk, a dále jakékoliv chování, které porušuje pravidla za účelem zvýšení soukromého vlivu.

Fenomén korupce zasahuje různé oblasti lidské činnosti a vystupuje v mnoha podobách a variantách. Moderní demokratické společnosti jsou založeny na principu svobody a

³⁹http://www.dnv.cz/poradenstvi/balanced_scorecard/

otevřenosti, což na jedné straně znamená zajištění a garanci volnosti svým občanům, na straně druhé je takto komplexní společnost vystavena tlakům velkého množství partikulárních jednotlivců či skupin, přičemž tyto zájmy mohou být v naprostém rozporu s principy svobody a otevřenosti. Korupce a korupční jednání patří dnes k nejzhoršivějším negativním aspektům fungování rozvinutých liberálních demokracií. Přitom formy, jakými se korupce projevuje, bývají natolik odlišné, že nalezení jednoduchého a účinného řešení není snadné.

Korupce představuje jeden z aktuálních problémů, jenž zasahuje všechny sféry a úrovně společnosti. Že se nejedná o výjimečný jev dokládá i řada studií významných mezinárodních organizací. Pokud ji budeme chápat jako zneužití postavení pro dosažení soukromého (rodinného, osobního nebo i úzce skupinového) finančního, statusového nebo jiného zisku, služeb či protislužeb, může nabývat nejrůznějších podob a forem, ale vždy se jí účastní minimálně dvě strany.

6.2. Druhy korupce⁴⁰

Literatura není ve členění korupce jednotná a nabízí řadu druhů podle nejrůznějších kritérií. Nejjednodušší rozdělení lze učinit podle „velikosti“ respektive „rozsahu“ na tzv. velkou a malou korupci.

6.2.1. Velká korupce

Bývá spojena s korupcí politických špiček a čelných představitelů veřejného a společenského života. Úplatky dosahují značného rozsahu a bývají velmi dobře utajovány, prospěch z velké korupce je jak pro korumpujícího, tak i pro korumpovaného značně velký. Velká korupce nabývá nejčastěji těchto podob:

⁴⁰DANČÁK B., HLOUŠEK V., ŠIMÍČEK V.: Korupce-Projevy a potírání v ČR a Evropské unii, Masarykova univerzita, Brno 2006, ISBN 80-210-4062-9

- Zpronevěra veřejných zdrojů
- Nehospodárné užívání veřejných zdrojů
- Soukromý prospěch z privatizace
- Zneužívání veřejné moci při udělování veřejných zakázek
- Přidělování monopolních licencí
- Klientismus, případně „prodej pozic“
- Zisk důležitých, běžně nedostupných informací
- Zločiny bílých límečků

6.2.2. Malá korupce

Je opakem velké. Jedná se většinou o korupci obyčejných úředníků, dopravních policistů atd. Jde tedy o korupci v běžném životě. Je do ní zapojeno větší množství účastníků, ale úplatky jsou nepoměrně menší než v prvním případě. V mnoha zemích mohou být tyto vzory korupčního jednání akceptované jako „vžité“ a „dané“ a brány za nezbytnou součást kultury. Malá korupce bývá spojována s následujícími případy:

- Podplácení úředníků
- Záměrně nepřehledná regulace
- Zatemňování pravidel
- Špatná organizace (nejasné vztahy podřízenosti a nadřízenosti)
- Zneužívání pravomocí vyplývající z dozorové činnosti veřejné správy

Ne vždy je snadné výše uvedené druhy korupce přesně rozlišit, protože každý druh může nabývat bezpočtu podob.

6.2.3. State capture

Poslední dobou je velmi často uváděn ještě jeden druh korupce - state capture. Tento druh ukazuje ovládnutí legislativního procesu soukromými subjekty. State capture velmi často dochází k formování korupčních sítí a stojí spíše někde uprostřed obou typů. Může dojít k „privatizaci veřejné správy“, která se dostane do soukromých rukou a symbióze politických elit s vlivnými ekonomickými strukturami. Takto zavedený klientismus pak způsobuje oboustrannou existenční závislost na trvání vztahu. Také tento druh je spojován s určitými projevy:

- Kontrola veřejných institucí de facto pro soukromý prospěch nebo trestnou činnost
- Formování koluzivních sítí, které omezují politickou soutěž
- Podkopání svobodných voleb skrytou reklamou a neprůhledným financováním kampaní
- Zneužití legislativní moci
- Korupce v soudních řízeních
- Zneužití auditu, vyšetřování a dozoru
- Užívání kompromitujících materiálů pro politické vydírání a nátlak
- Korupce médií

6.3. Syndromy korupce⁴¹

Nyní se pokusím vymezit typy, respektive přesněji řečeno varianty korupce, které lépe poslouží k pochopení syndromů korupce.

6.3.1. Snahy zájmových skupin

Skupin, které využívají svého bohatství k ovlivňování. Úředníci jsou náchylní k individuální a nesystémové korupci. Jakákoliv provinění jsou kontrolovatelná, protože nabídkový proces je otevřený nejen všem konkurenčním zájmům, ale také kritice.

6.3.2. Nadvláda elit

Zakořeněná politická elita je vystavena nízké konkurenci a není volána k odpovědnosti. Politické osobnosti, byrokracie a celé úřady mohou vstupovat do podnikání a obchodování. Politická soutěž existuje pouze mezi určitými skupinami elit. Nabírá-li na intenzitě a ohrožuje-li existující politický řád, může vyvolat extrémní korupci. Podnikání pak může být spojeno s organizovaným vymáháním a vydíráním.

⁴¹DANČÁK B., HLOUŠEK V., ŠIMÍČEK V.: Korupce-Projevy a potírání v ČR a Evropské unii, Masarykova univerzita, Brno 2006, ISBN 80-210-4062-9

6.3.3. Roztříštěný klientelismus

Úředníci vydělávají na rozdělování vzácných zdrojů a budují si síť svých stoupenců. Jejich moc ale není jistá a proto musí své stoupence uplácet stále znovu a znovu. Korupce v politice je často nástrojem odvetných diskreditačních opatření.

6.3.4. Zvykový (patronátní) mechanismus

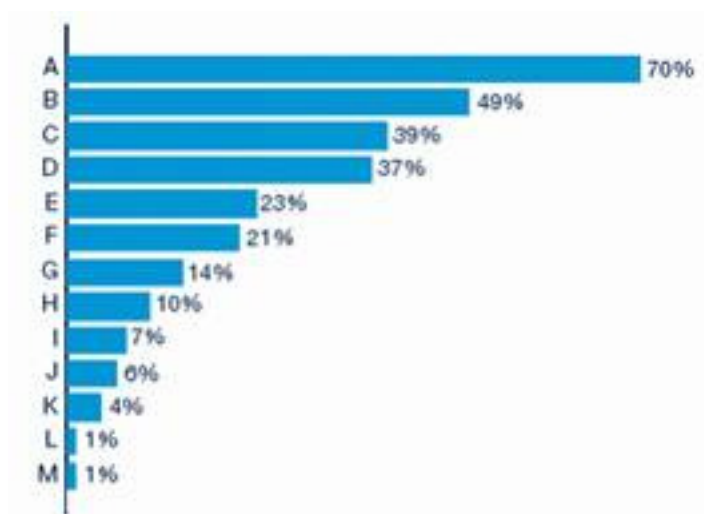
Je taková korupce v politice, která nabývá disciplinované a organizované podoby a je řízena pouze určitými skupinami společnosti. Manipulace voleb a ostatními demokratickými prvky je častá, nicméně je snahou vyvarovat se vzniku vážnějších konfliktů.

6.4. Korupce a dodržování zákonů

Netransparentní, neefektivní, nepředvídatelné a přeregulované prostředí veřejné správy je živnou půdou pro korupci a naopak. Korupční prostředí snižuje důvěryhodnost země, snižuje efektivnost využití zdrojů a tím i ekonomickou výkonnost. Rozetnutí tohoto bludného kruhu je proto jednou z předních priorit veřejné správy. Korupce samozřejmě přesahuje hranice veřejné správy a projevuje se v politickém i soudním systému a je také ekonomickým jevem. Zde však především odráží neschopnost státu realizovat základní funkce a je symptomem slabosti institucí.

Právě instituce a její představitelé hrají v boji s korupcí klíčovou roli. Jednak nesou odpovědnost za vytvoření transparentního právního prostředí, které minimalizují možnosti korupce v celé společnosti, jednak také musí sami respektovat vysoké etické standardy a stanovená pravidla. Ukazatel kontroly korupce měří míru korupce, definované jako využití veřejné moci k získání soukromého užitku. Přítomnost korupce je obvykle projevem nedostatečného respektu korumpujícího (soukromé osoby) a korumpovaného (obvykle úředníka) vůči stanoveným pravidlům.

Graf 3 - Nejúčinnější způsoby snížení rizika korupce



Zdroj: www.pwc.com/extweb/ncpressrelease.nsf/docid/BA576A64DE7E5ED9CA25753C001E30D1 - 47

- A. Odhodlání vedení společnosti.
- B. Komunikace jasných pravidel.
- C. Přijímání zaměstnanců s vysokým etickým povědomím.
- D. Důsledný postup proti všem pachatelům.
- E. Poskytování vhodných školení.
- F. Přísnější kontroly riskantních operací.
- G. Zřízení anonymní informační linky.
- H. Vytvoření týmu lidí poskytující podporu zaměstnanců.
- I. Velká aktivita regulátorů.
- J. Zvýšená regulace/dohled státních orgánů.
- K. Spolupráce s odvětvovými a nevládními iniciativami.
- L. Jiné.
- M. Nevím.

Graf zachycuje průzkum, který v roce 2007 uskutečnil The Economist Intelligence Unit, kdy bylo dotázáno 390 vedoucích představitelů ze 70 zemí a hloubkové rozhovory s 36 vrcholnými manažery a protikorupčními specialisty ze 14 zemí. Průzkum měl za úkol zjistit názory těchto lidí ohledně nejúčinnějších způsobů snížení rizika korupce.

6.5. Aplikace evropských protikorupčních norem

Hovoříme-li o evropských protikorupčních opatřeních, pak musíme vidět tyto snahy celostně v širší mezinárodní platformě a nezohledňovat pouze aktivity Evropské unie. Do boje proti korupci se velmi významnou měrou zapojuje také Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Rada Evropy. Právě jejich opatření stála na počátku protikorupčních počínů Evropské unie a rovněž se v nich odráží.

6.5.1. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Byla to právě OECD, kdo učinil první přímý krok k zahájení mezinárodního boje proti korupci prostřednictvím Úmluvy OECD o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů v mezinárodních podnikatelských transakcích podepsané v prosinci 1997 v Paříži. Ke kontrole úrovně, kvality a vymahatelnosti její aplikace v národních právních řádech signatářských zemích je zmocněna Pracovní skupina pro boj s úplatkářstvím v mezinárodních podnikatelských transakcích. Boje proti korupci se však dotýkají i jiné významné dokumenty, např., Směrnice OECD pro nadnárodní společnosti a Směrnice o zvládání konfliktu zájmů ve veřejné správě.⁴²

Směrnice o zvládání konfliktů zájmů ve veřejné správě byla schválena v květnu 2003 formou doporučení. Konflikt zájmů sice nemusí automaticky indikovat korupční jednání, rozhodně však rozšiřuje koruptogenní prostor. Směrnice proto vychází z požadavku zajistit integritu a transparentnost veřejného sektoru, který v současné době stále častěji přichází ve styk se sektorem soukromým.

6.5.2. Rada Evropy

V lednu 1999 byla ve Štrasburku sjednána Trestněprávní úmluva o korupci Rady Evropy. Tato úmluva kriminalizuje řadu korupčních jednání jak na národní tak na mezinárodní úrovni. Neméně významným dokumentem je Občanskoprávní úmluva o korupci Rady Evropy, která byla sjednána ve Štrasburku o několik měsíců později,

⁴²DANČÁK B., HLOUŠEK V., ŠIMÍČEK V.: Korupce-Projevy a potírání v ČR a Evropské unii, Masarykova univerzita, Brno 2006, ISBN 80-210-4062-9

v listopadu 1999. Jedná se o první mezinárodně právní nástroj zakotvující standardy občanského práva ve vztahu ke korupci. Smluvní strany jsou vázány povinností zakotvit ve svých právních řádech účinné mechanismy zaručující náhradu škod vzniklých v důsledku korupčního jednání. Poškozené subjekty tak mohou chránit svá práva a zájmy a požadovat náhradu škody. Zmiňuje také odpovědnost státu za korupční jednání státních úředníků a zneužívání pravomocí.⁴³

6.5.3. Evropská unie

Evropská unie aktivně participuje na boji proti korupci jak prostřednictvím spolupráce a podpory OECD a Rady Evropy v mechanismech monitoringu implementace jejich opatření, tak vytvářením vlastních protikorupčních dokumentů. Řeč je zejména o dvou základních úmluvách, které tvoří jádro protikorupční legislativy EU. Jsou jimi Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství z července 1995 a Úmluva o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie z května 1997.

První úmluva byla záhy doplněna o dva protokoly, které definují a kriminalizují aktivní i pasivní korupční jednání (včetně podněcování k takovému jednání) veřejných činitelů na úrovni národní i na úrovni společenství, jež poškozuje nebo by mohlo poškodit finanční zájmy ES. Zavádí také trestnou odpovědnost vedoucích funkcionářů za aktivní korupci, jakož i vydávání a stíhání korupčních trestných činů. Druhý protokol zahrnuje do korupčního jednání také praní špinavých peněz a zakládá odpovědnost právnických osob.

6.5.4. OLAF – Evropský úřad boje proti podvodům

Úřad byl založen v dubnu 1999 na základě Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES a jejích protokolů. Hlavním úkolem OLAF je ochrana finančních zájmů EU. Jedná se zejména o prověřování nesrovnalostí a finančních podvodů při nakládání s rozpočtovými prostředky EU. Všechny orgány EU jsou povinny s OLAF spolupracovat a poskytovat mu informace. Přesto jde víceméně o administrativní šetření, neboť OLAF není orgánem činným v trestním řízení. V současné době se stále častěji hovoří o rozšíření kompetencí OLAF a posílení jeho spolupráce s členskými zeměmi. Účelem by mělo být prohloubení

⁴³DANČÁK B., HLOUŠEK V., ŠIMÍČEK V.: Korupce-Projevy a potírání v ČR a Evropské unii, Masarykova univerzita, Brno 2006, ISBN 80-210-4062-9

analýzy a výměny strategických informací, ochrana osobních dat, flexibilní přístup k personálnímu obsazování vyšetřování kauz a transparentnost výsledků vyšetřování.⁴⁴

6.6. Veřejné zakázky ve členských zemích Unie

S korupcí velmi těsně souvisí i zadávání veřejných zakázek, neboť zajištění transparentnosti v této oblasti je jedním z hlavních požadavků EU. Veřejné zakázky jsou obecně definovány jako zakázky zadávané veřejnoprávními zadavateli, jejichž cílem je pořízení zboží, služeb a práce od různých dodavatelských subjektů. Evropská legislativa zadáváním veřejných zakázek vymezuje rovněž termín zadavatel. Zadavatelem se označuje subjekt, na který se vztahují evropská pravidla o zadávání veřejných zakázek. Veřejnoprávním subjektem se rozumí jakýkoliv subjekt:

- Zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a
- který má právní subjektivitu a
- je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány.

Legislativa spojená se zadáváním veřejných zakázek je nesmírně složitá. Je nutné si uvědomit, že pracuje s dvěma různými právními systémy – systémem evropského práva a systémem národních práv členských států. Výběrového řízení na veřejnou zakázku se nesmí účastnit ty osoby, které byly usvědčeny z následujících činností:

- Působení ve skupině organizovaného zločinu
- Korupce
- Podvody a defraudace
- Praní špinavých peněz

Pro zajištění transparentnosti a volné soutěže v oblasti zadávání veřejných zakázek byly na úrovni EU přijaty směrnice, které harmonizují zadávací postupy v jednotlivých členských státech EU, pokud hodnota zadávané zakázky překročí určitou hodnotu.

⁴⁴DANČÁK B., HLOUŠEK V., ŠIMÍČEK V.: Korupce-Projevy a potírání v ČR a Evropské unii, Masarykova univerzita, Brno 2006, ISBN 80-210-4062-9

Směrnice se tedy aplikují pouze na některé veřejné zakázky. Obecné principy Smlouvy o založení ES jsou pak aplikovány na všechny veřejné zakázky bez ohledu na jejich hodnotu.⁴⁵

6.7. Závěrem o korupci

Úplné vymýcení korupce je cíl, který si lze stanovit jako ideální cíl, k němuž bude nasměřováno naše úsilí. Na této cestě je však potřeba mít neustále na paměti, že se celou dobu budeme potýkat s bytostným zájmem každé lidské entity - touhou po výhodě. Zřejmě není člověka, jenž by netoužil po nějaké formě výhody a tudíž i prospěchu pro sebe, rodinu, firmu apod. Stejně jako je velmi obtížné stanovit limity této odvěké lidské přirozenosti, stejně tak je složité předvídat všechny možné varianty jakými se budou chtít jednotlivci nebo sdružení jednotlivců určitých výhod dobat.

Závěrem lze říci, že evropská protikorupční politika vykazuje mnohé ze znaků evropských projektů jako jsou roztříštěnost, nekoordinovanost, rozsáhlá byrokratizace či stereotypy. Na druhé straně je potřeba zdůraznit, že dosáhla neoddiskutovatelných úspěchů identifikací základních protikorupčních principů vtělených do mezinárodních norem, zejména úmluv Rady Evropy a jejich následnou implementací. Teprve budoucnost však ukáže, zda odhodlání postavit se společensky tak pevně zakořeněnému fenoménu, jakým korupce skutečně je, bude slavit úspěch.

⁴⁵ČTVRTNÍKOVÁ I., Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU, MEPCO s.r.o. 2005, ISBN 80-7201-528-1

Závěr

Na závěr musím konstatovat, že asi každý z nás sleduje změny ve společnosti, jsou veskrze pozitivní a to samozřejmě i ve veřejné správě. Najdou se samozřejmě výjimky, jako asi v každém oboru, ale ve výsledku je opravdu znát, že pokrok nevynechal ani veřejný sektor. Na městském úřadě v mém bydlišti se skutečně setkávám pouze s profesionály, nevzpomínám si, že bych se v poslední době setkala na úřadě s neochotou a neprofesionalitou. Naopak, je vidět, že lidé pracující ve správě si svého zaměstnání váží. Sama pracuji s lidmi a mohu potvrdit, že to vždy není úplně jednoduché, musíte být skutečně připraveni na všechny situace.

Musím ocenit také rozvoj informačních systémů veřejné správy a budování e-Governmentu, který usnadnil občanům a podnikatelům kontakt se státem a činí tak veřejnou správu průhlednější a efektivnější. Čím dál více je podporován přesun kompetencí v rozhodování z vyšších správních celků na nižší tedy na samosprávy, čímž se více respektují místní podmínky a lépe se řeší lokální otázky a problémy. Práce samosprávných orgánů by měla přispět k využívání výhod regionů, k podpoře malého a středního podnikání, tvorbě pracovních míst a využívání např. přírodních zdrojů.

I přes spoustu pozitivních věcí je stále co zlepšovat a to platí i ve veřejné správě. I když jsou manažerské metody a metody řízení kvality stále více uplatňovány, není to v dostatečné míře. Mezi nezbytné podmínky patří vytvoření účinného systému celoživotního vzdělávání zaměstnanců veřejné správy. Důležitým předpokladem je rozvíjení koncepce etiky ve veřejné správě. S tím souvisí i korupce ve veřejné správě, která ať chceme nebo nechceme je strašákem této společnosti. Možná jsou úředníci více náchylní k této nechvalné činnosti z důvodu jejich nízkého mzdového ohodnocení, neboť odpovídající mzda je obecně považována za klíčovou složku zvyšování motivace a výkonnosti úředníků.

Co říci závěrem? Dobře fungující a spolehlivá veřejná správa je nezbytným faktorem ekonomického růstu každé členské země Evropské unie a otevřená a transparentní správa věcí veřejných je považována za nezbytnou součást demokracie.

Ve své práci jsem kromě historie a obecných faktů týkajících se Evropské unie specifikovala dnešní evropskou veřejnou správu, zdůraznila její cíle, upozornila na chyby. Porovnala jsem anglosaský, tradiční a skandinávský systém veřejné správy, popsala

manažerské metody uplatňované ve veřejné sféře. Vyhodnotila jsem dotazník ohledně vzdělávání úředníků. Domnívám se, že cíl své práce jsem splnila.

Příloha – dotazník

- 1) Jste
 - Muž
 - Žena
- 2) Jaký je váš věk
 - 18-25 let
 - 25-35 let
 - 35-45 let
 - 45-55 let
 - 55 let a výše
- 3) Považujete své dosažené vzdělání odpovídající nárokům současné veřejné správy
 - Ano
 - Ne
- 4) Mohlo by další vzdělávání zvýšit kvalitu vaší práce
 - Ano, zcela určitě
 - Spíše ano
 - Spíše ne
 - Ne, vůbec
- 5) Využíváte možnosti vzdělávání, které vám zabezpečuje zaměstnavatel
 - Ano, vítám to
 - Ano, protože musím
 - Ne, nemám čas
 - Ne, nezajímá mě to
- 6) Je na vašem pracovišti zajištěn program mezinárodní spolupráce v oblasti vzdělávání
 - Ano
 - Ne
 - Nevím
- 7) Vzděláváte se sami v rámci své iniciativy
 - Ano, pravidelně
 - Ano, nepravidelně
 - Ne, nemám čas
 - Ne, nezajímá mě to

8) Uvítali byste širší nabídku možností vzdělávání

- Ano, zcela jistě
- Ne, je dostačující
- Nevím

9) Je vám zaměstnavatelem umožněno vzdělávání v oblasti cizích jazyků

- Ano, využívám toho
- Ano, ale nevyžívám toho
- Ne, ale přivítal(a) bych to
- Ne, ale nevadí mi to

10) Máte možnost porovnat své zkušenosti z praxe s jinými úřady

- Ano
- Ne
- Nevím

11) Jste spokojeni s nabídkou služeb vašeho úřadu určených občanům

- Ano, je dostatečná
- Ano, ale mohlo by to být i lepší
- Ne, rozšířil(a) bych ji
- Ne, je zcela nedostatečná

12) Máte pocit, že je vaše práce dostatečně finančně ohodnocena

- Ano, zcela jistě
- Ano, ale mohlo by to být i lepší
- Ne, neodpovídá mým představám
- Ne, vůbec

Seznam použité literatury

- [1] BARTÁK K.: Průvodce Evropskou unií, Ministerstvo zahranič. věcí ČR, Praha 1999, ISBN 80-85865-74-6
- [2] LACINA K.: Evropská veřejná správa, VŠ finanční a správní, Praha 2004, ISBN 80-86754-10-3
- [3] BALLA J.: Evropská integrace, Advertis, Ostrava 2000, ISBN 80-900907-0-2
- [4] HAD M., URBAN L.: První pilíř EU, Ministerstvo zahranič. věcí, Praha 2000, ISBN 80-85864-88-6
- [5] SIEGL M., BRODSKÝ Z.: Management, Univerzita Pardubice, Pardubice 2004, ISBN 80-7194-680-X
- [6] PROVAZNÍKOVÁ R., Místní finance II. díl, Univerzita Pardubice 2006, ISBN 80-7194-873-X
- [7] DANČÁK B., HLOUŠEK V., ŠIMÍČEK V.: Korupce-Projevy a potírání v ČR a Evropské unii, Masarykova univerzita, Brno 2006, ISBN 80-210-4062-9
- [8] ČTVRTNÍKOVÁ I., Veřejná podpora a veřejné zakázky po vstupu do EU, MEPCO s.r.o. 2005, ISBN 80-7201-528-1
- [9] ABC práva Evropských společenství, Informační centrum EU, Praha 2004, ISBN 80-239-2561-X
- [10] EU a vaše město/obec, informační příručka

Internetové zdroje

- [11] http://www.istrejcek.cz/texty/2007/2/070706_newsletter.pdf
- [12] www.mvcr.cz/soubor/strategie-realizace-smart-administration-pdf.aspx
- [13] <http://web.mvcr.cz/archiv2008/eunie/sprava.html#konference>
- [14] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6364525>
- [15] <http://www.severskelisty.cz/kaleido/kale0030.htm>
- [16] <http://www.rotary.cz/stranka/good-news/cislo-052001/uzemni-samospravy-ve-svedsku/845/>
- [17] <http://www.otevrete.cz/index.php?akce=clanek&id=100>

- [18] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6169357>
- [19] <http://www.rvp.cz/clanek/517/934>
- [20] <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/kvalita-jakost/zabezpecovani-jakosti-ve-smyslu-tqm/1000513/43055/>
- [21] <http://www.isvs.cz/atestace/pristupy-k-rizeni-kvality-ve-verejne-sprave.html>
- [22] http://www.dnv.cz/poradenstvi/balanced_scorecard/
- [23] www.solk.cz/prezentace/2006-03-27%20benchmarking.ppt
- [24] www.pwc.com/extweb/ncpressrelease.nsf/docid/BA576A64DE7E5ED9CA25753C001E30D1 - 47

Seznam grafů

GRAF 1 - ADMINISTRATIVNÍ VÝDAJE EU NA CHOD EVROPSKÝCH INSTITUCÍ.....	20
GRAF 2 - JEDNOTLIVCI POUŽÍVAJÍCÍ INTERNET VE VZTAHU K VEŘEJNÉ SPRÁVĚ PODLE ÚČELU POUŽITÍ V ROCE 2008.....	1
GRAF 3 - NEJÚČINNĚJŠÍ ZPŮSOBY SNÍŽENÍ RIZIKA KORUPCE.....	60

Seznam obrázků

OBRÁZEK 1 - PILÍŘE EVROPSKÉ UNIE.....	1
OBRÁZEK 2 - POČET ZAMĚSTNANCŮ EU INSTITUCÍ	16
OBRÁZEK 3 - HEXAGON VEŘEJNÉ SPRÁVY	1
OBRÁZEK 4 - PROCES STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ	1
OBRÁZEK 5 - BENCHMARKINGOVÝ CYKLUS	1

Seznam tabulek

TABULKA 1 - TYPY ŘÍZENÍ.....	19
TABULKA 2 - OBNOVA ENVIRONMENTÁLNÍCH FUNKCÍ ÚZEMÍ	23
TABULKA 3 - ZLEPŠOVÁNÍ INFRASTRUKTURY OCHRANY OVZDUŠÍ	24
TABULKA 4 - ZLEPŠOVÁNÍ INFRASTRUKTURY VE VODNÍM HOSPODÁŘSTVÍ.....	24
TABULKA 5 - NAKLÁDÁNÍ S ODPADY A ODSTRAŇOVÁNÍ STARÝCH ZÁTĚŽÍ.....	25
TABULKA 6 – ÚDAJE O DOTAZOVANÝCH	31
TABULKA 7 - ODPOVĚDI	33