

Fungování státní správy na centrální úrovni: vybrané problémy

Teze referátu na konferenci Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy, Praha, FSV UK 30.11.-1.12. 2000

Budoucí historik zajímavější se o vývoj české veřejné správy v 90. letech 20. století brzy ustrne při zjištění nápadného paradoxu: zatímco v řízení státu došlo (především, ale nejenom) zrušením bývalých krajů k nebývalému soustředění moci v rukou centra, nikdo se nevěnoval budování funkční struktury ústředních orgánů státní správy, systematické přípravě a proměně jejích správních funkcí, odpovědné přípravě centrálních politik na bázi pečlivě zpracovávaných analýz a koncepcí, moderní personální práci, ba dokonce ani ne kontinuálnímu vzdělávání vrcholových úředníků a manažerů státní správy právě na centrální úrovni. Bylo-li tomu tak (řekne si budoucí historik), představovala Česká republika svým způsobem zázrak: přežila jako stát, i když kráčela obdobím významných politických, ekonomických, institucionálních změn i zásadních změn mezinárodního kontextu svého postavení ve světě. Zároveň si ale jako školený historik dá do souvislosti uvedená fakta s oslabeným hospodářským výkonem, sníženou legitimitou polistopadového politického uspořádání, morální kocovinou a dalšími doprovodnými jevy života této země ve studovaném období.

Účelem tohoto příspěvku je pomoci mu při shromažďování některých projevů toho, co bych souhrnně nazval atrofií koncepčního řízení na úrovni centrálních orgánů státní správy. Soustředím se na následující tématické okruhy:

- Strategická dimenze řízení
- Tvorba a realizace konzistentních veřejných politik
- Průřezová (horizontální) koordinace činností centrální státní správy
- Vnitřní řízení resortů
- Vzdělávání úředníků centrální státní správy

Strategická dimenze řízení

Tvorba politických a správních dokumentů strategické povahy - po hektickém období let 1990 a 1991 - prakticky ustala v roce 1992. Pokud dokumenty tohoto charakteru sporadicky vznikaly i nadále, pak až do konce roku 1997 měly v zásadě pouze deklarativní, nezávazný charakter (Potůček 1997). Od roku 1998 zaznamenáváme oživení na tomto poli, a to jak v rovině institucí (vznik Rady vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii, fungování specializovaných útvarů analýz a strategií na několika resortech, příprava budoucí podoby strategického plánování), tak koncepční a programové dokumenty (zpracování koncepcí jednotlivých resortů, dlouhodoběji koncipované programy typu "bílé knihy" o vzdělávání (České . 1999), Národní politiky výzkumu a vývoje (2000), Národního plánu zaměstnanosti (1999) a pod.). Dlužno poznamenat, že poznávací, metodologická a orientující úroveň těchto dokumentů se případ od případu velmi liší.

Tvorba a realizace konzistentních veřejných politik

Konzistentní veřejné politiky se od strategických dokumentů řídicí praxe liší především větší konkrétností (co do zadání úkolů, jejich nositelů i časového harmonogramu realizace) a tím, že angažují pestrou paletu aktérů účastných jak v procesu jejich přípravy, tak i realizace. Také zde lze konstatovat, že rozčeření stojatých vod přináší až druhá polovina 90. let, především pak poslední léta studovaného desetiletí. Pozoruhodnou skutečností zůstává, že v mnoha případech byly iniciátorem a zpracovatelem zásadních analytických a programových dokumentů nestátní instituce. Tak například Národní vzdělávací fond zpracoval tři zásadní dokumenty týkající se veřejné správy, vzdělávání a

zaměstnanosti: Analýzu vývoje veřejné správy v ČR po roce 1989 (1998), Návrh strategie reformy veřejné správy ČR (1998) a Strategii rozvoje lidských zdrojů pro ČR (2000). Neziskové organizace zašitily zpracování dokumentu, nazvaného Strategie rozvoje občanského sektoru (2000). Donorem těchto aktivit bývají zhusta nadnárodní instituce, především programy Evropské unie. Státní správa na tyto dokumenty reaguje po svém: bere je na vědomí, vybírá si z nich to, co sama považuje ze svého hlediska za přijatelné.

Vstřícnější tóny než dříve zaznívají i tam, kde jde o přípravu konzistentních veřejných politik. Souběžným úsilím představitelů legislativy (Senát Parlamentu ČR), exekutivy (Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR) a občanského sektoru (Socioklub) byla například po dvouletém úsilí nabídnuta k veřejné diskusi Sociální doktrína České republiky (2000), dokument, který má ambici stát se dlouhodobě orientujícím podkladem formování sociální politiky země. Na půdě Senátu byl na podzim 2000 s přizváním představitelů nejrůznějších institucí diskutován dokument připravený Ministerstvem zahraničních věcí, nazvaný Bezpečnostní strategie ČR (2000), který by se měl stát základem novelizované verze stejnojmenného dokumentu schváleného vládou začátkem roku 1999. Ministerstvo práce a sociálních věcí pořádá čas od času takzvané "Sociální konference", na nichž jsou diskutovány různé resortem připravované politické kroky (příprava nových zákonů, změny v soustavě sociálního zabezpečení ad.).

Průřezová (horizontální) koordinace činností centrální státní správy

Soudobé společnosti se rychle mění, dochází k rozrůžňování činností veřejného, podnikatelského i občanského sektoru, hranice státu ztrácejí na významu. Struktura ústřední státní správy naproti tomu odráží (s různými modifikacemi danými aktuálními ad hoc potřebami doby) stav konce 60. let (stále platný, byť mnohokrát novelizovaný kompetenční zákon byl přijat v roce 1969). Důraz je kladen na vertikální struktury řízení a komunikace prostřednictvím resortů, přičemž kompetence jsou vymezeny značně neurčitě. Tam, kde je zřejmý průřezový charakter závažného společenského problému, jsou sice ustavovány rady při Úřadu vlády, nicméně (s výjimkou Rady pro výzkum a vývoj, která má i exekutivní pravomoci) pouze jako poradní orgány vlády bez větších možností ovlivnit fungování jednotlivých resortů. Průřezové orgány (rady a komise) mají mezi úředníky nízký status, činnost v nich není respektována jako rovnocenná činnostem vyžadovaným po vertikální linii řízení. Efektivní koordinace činností několika resortů je snem, realitou jsou enormní transakční náklady, má-li být v praxi skutečně dosaženo hmatatelných konkrétních výsledků. Dojde-li k tomu, je to umožněno spíše osobním nasazením a vstřícností zúčastněných jednotlivých úředníků, než nároky, automaticky vyplývajícími z dané organizační struktury a z jejich popisu práce.

Vnitřní řízení resortů

I když dostupné výzkumné poznatky neumožňují podat vyčerpávající obraz vnitřního řízení ústředních úřadů státní správy, lze podat alespoň výběr několika obecných problémů, s nimiž se lze často setkat (blíže viz Purkrábek - Potuček - Háva 2000):

- převaha operativy, nedostatek času, soustředění a kompetencí na koncepčnější práci
- důraz na dodržování formálních pravidel, řízení podle cílů jen v zárodkách
- závažné komunikační bloky uvnitř ústředních orgánů státní správy samotných - jeden útvar stejného ministerstva neví, co dělá jiný..., neexistence maticových struktur řízení
- nerozvinutá personální práce
- soužití "tahounů", kteří jsou přizvááni ke každé práci, která bude reprezentovat ústřední orgán navenek, a "těch, kteří se vezou". Střízlivé odhady počtu "tahounů": 10-15 % a jejich demotivování dané nízkým oceňováním jejich skutečného přínosu úřadu.

Vzdělávání úředníků centrální státní správy

Našeho historika by kromě jiného zajisté překvapila i skutečnost, že ve studovaném období neexistoval žádný ucelený systém vzdělávání úředníků centrální státní správy - ať už v podobě specializované vysokoškolské výuky, či v podobě dalšího vzdělávání. Tím se stala Česká republika i mezi transformujícími se zeměmi střední a východní Evropy úplnou raritou. Uvedenou skutečnost podtrhuje i konfrontace se situací úředníků na nižších úrovních státní správy (například okresních úřadů), kteří byli po celé sledované období zapojováni do systému dalšího vzdělávání zajišťovaného Institutem pro místní správu v Benešově u Prahy. Situace se začala měnit teprve se vznikem útvaru pro reformu veřejné správy při Civilně správním úseku Ministerstva vnitra v roce 1998. Podle vládou v roce 2000 přijatého dokumentu má v nejbližší době vzniknout Institut pro veřejnou správu s analytickou, vzdělávací a koordinační funkcí na centrální úrovni státní správy. Připravují se také různé typy vzdělávacích programů v dané oblasti (Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě 2000). Celý systém se však i při plné politické podpoře nebude moci plně rozvinout dříve než ve výhledu několika let.

Prameny

- Analýza vývoje veřejné správy v ČR. Praha, Národní vzdělávací fond 1998.
- Bezpečnostní strategie ČR. Praha, Ministerstvo zahraničních věcí ČR 2000. Pracovní podkladový materiál.
- Bouckaert, G. - Potůček, M.: Productivity and Quality in the Public Sector, pp. 247-251. Professionalization of Public Servants in Central and Eastern Europe. Editor Jabes, J., Tallin, NISPAcee 1997.
- České vzdělání a Evropa. Praha, Sdružení pro vzdělávací politiku 1999: (Anglicky: Czech Education and Europe. Prague, Education Policy Association 1999.)
- Kovryga, A. - Wyman, Sh.: Building Institutions for Public Sector Professionalism in Central and Eastern Europe. Paper presented at the 8th Annual Conference of the NISPAcee, Budapest, April 2000.
- Management and Personnel Development in the Civil Service of the Netherlands. A Policy Paper. Ministry of the Interior and Kingdom Relations 1999.
- Management Standards. Strategic Management. Level 5. London, Management Charter Initiative 1997.
- Modernising Government. London, The Stationery Office Ltd. 1999.
- Národní politika výzkumu a vývoje. Praha, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Rada vlády ČR pro výzkum a vývoj 2000. (Anglicky: National Research and Development Policy of the Czech Republic. Prague, Ministry of Education, Youth and Sport, Research and Development Council of the Government of the Czech Republic 2000.)
- Národní plán zaměstnanosti. Praha, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR 1999.
- Návrh strategie reformy veřejné správy v ČR. Praha, Národní vzdělávací fond 1998.
- Potůček, M.: Nejen trh. Role trhu, státu a občanského sektoru v proměnách české společnosti. Praha, Sociologické nakladatelství 1997. 188 s. ISBN 80-85850-26-5 (Anglicky Not Only the Market, Budapest, CEU Press 1999.)
- Purkrábek, M. - Potůček, M. - Háva, P.: Kvalita centrálního rozhodování - klíč k rozvoji veřejné politiky a společnosti. In: Purkrábek, M. a kol.: Centrální politické rozhodování v České republice. 2. díl. Praha, Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd 2000. Řada veřejná a sociální politika, č. 10, s. 5-48.
- Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě. Projekt Phare. Praha, Národní vzdělávací fond 2000.
- Sociální doktrína České republiky. Praha, Senát Parlamentu ČR a Socioklub 2000.
- Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku. Praha, Národní vzdělávací fond 2000.
- Strategie rozvoje občanského sektoru. Praha, Agnes a ICN 2000.