

## MODERNIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY (analýza strategického tahu)

František Ochrana

Katedra veřejných financí, Vysoká škola ekonomická v Praze

**Abstrakt:** Referát analyzuje problém modernizace veřejné správy a její inovační trendy v ČR. Rozlišuje mezi tzv. nabídkovým modelem veřejné správy (úředně-správního, resp. samosprávního systému) a tzv. poptávkovým systémem orientovaným na občana jako klienta veřejné správy.

**Abstract:** The paper analyses the basic innovation trends of Public Administration in the Czech Republic. There are defined so called innovation trends, which can change the state of Public Administration in the Czech Republic. The core of these change is the implementation so called demand model of the Public Administration.

**Klíčová slova:** Veřejná správa – modernizace veřejné správy.

**Keys words:** Public Administration - Modernization of Public Administration

Modernizace veřejné správy patří k aktuálním teoretickým i praktickým problémům<sup>1</sup>. Svědčí o tom jak časté frekventování pojmu „modernizace veřejné správy“ v oblasti teorie, tak i používání tohoto pojmu u řídicích pracovníků veřejného sektoru. Praktickou aktuálnost problému dokládá i existence odboru modernizace veřejné správy na MV ČR.

Při podrobnější analýze obsahu a rozsahu pojmu „modernizace veřejné správy“ zjistíme, že tento pojem je svým obsahem značně konfúzní. Důsledkem je, že sice používáme termín „veřejná správa“ (formální aspekt), avšak ve skutečnosti pojem „veřejná správa“ (obsahový aspekt) patří k různým denotátům<sup>2</sup>. Tuto skutečnost je možné demonstrovat prostřednictvím sémantické analýzy (referenčním trojúhelníkem).

Nejednoznačnost obsahu a rozsahu pojmu „modernizace veřejné správy“ dokládají i výsledky výzkumu mých kolegů z Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. Při dotazování politiků a intelektuálů (tzv. elit) a veřejnosti na otázku, co si představují pod pojmem „moderní společnost“? byly získány tyto výsledky:

---

<sup>1</sup> Tento referát byl vypracován jakou součástí výzkumného projektu Grantové agentury ČR grantového projektu číslo 402/05/2644.

<sup>2</sup> Tuto skutečnost je možné doložit prostřednictvím sémantické analýzy za použití referenčního trojúhelníku.

**Tab:** Co si představujete pod pojem „moderní společnost“

Číslo otázky	Znění otázky	Veřejnost	Tzv. elity
1	Společnost, kde jsou lidé materiálně zabezpečeni	44	18
2	Technicky rozvinutou společnost	38	26
3	Společnost s vysokou kvalitou života	35	28
4	Společnost s rozvinutými institucemi	29	43
5	Společnost s intenzivní občanskou aktivitou	5	2
6	Společnost včleněnou do globálních struktur	2	1
7	Jiná odpověď	17	10
8	Neví, neodpověděl	12	3

**Legenda:** N = 2500/826, údaje v procentech.

Součet odpovědí převyšuje 100 procent, protože respondenti mohli uvést až tři odpovědi.

**Pramen:** Frič,P.-Nekola,M-Prudký.L.: Elity a modernizace. Průběžná zpráva z výzkumu. Studie CESES. 1/2005. UK FSV CESES: Praha, 2005

Jak je zřejmé, v náhledu na problém modernizace společnosti existují výrazné rozdíly v tom, co je obsahem pojmu „modernizace“. Jestliže problém konkretizujeme na oblast veřejné správy (modernizace veřejné správy je podsystémem modernizace společnosti), získáme podobně nejasné výsledky. Z toho vyplývá pro analytiku veřejné správy **výzkumný úkol - definovat obsah a rozsah pojmu „modernizace veřejné správy“.**

Pro potřeby další analýzy v tomto referátu použiji pracovní definici pojmu „modernizace veřejné správy“ jako proudu invenčně-inovačních změn uvnitř systému veřejné správy, vedoucích ke kvalitativním a kvantitativním změnám směřujících k cílovému stavu. Pravděpodobně se většinou shodneme, že obecným cílem modernizace veřejné správy je zkvalitnění fungování veřejné správy jako veřejné služby občanovi, kde občan vystupuje jako „spokojený zákazník veřejné správy“.

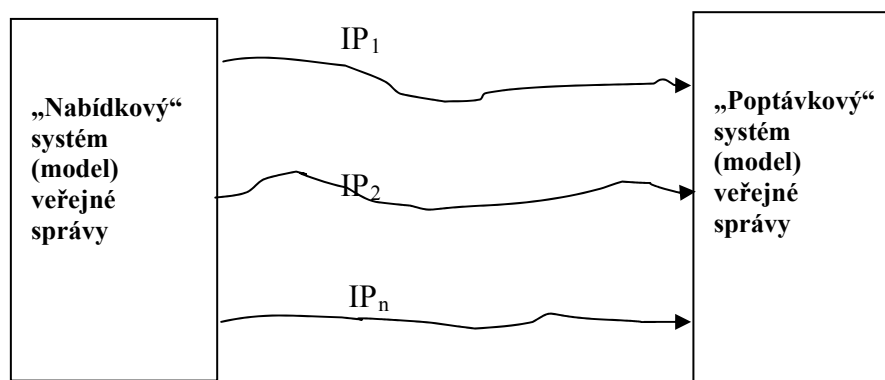
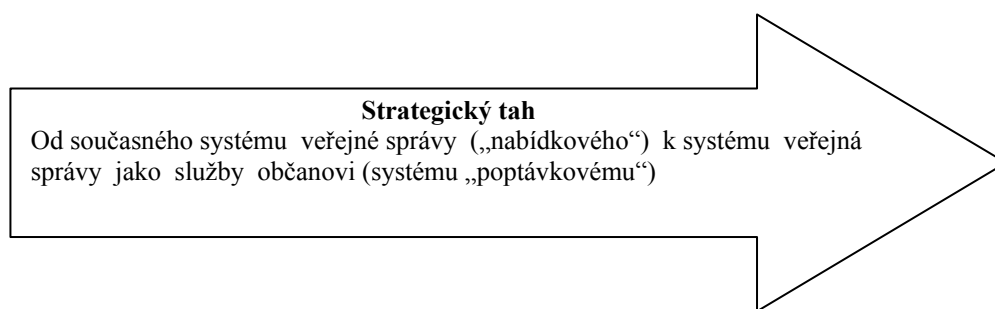
Na problém „modernizace veřejné správy“ je možné pohlížet z různých aspektů. Jedním z nich je prozkoumání modernizace veřejné správy z pohledu tzv. **strategického tahu**<sup>3</sup>. Strategický tah je realizován v proudu inovačně-invenčních změn. Inovačně-invenční změny lze definovat jako jednotlivé modernizační trajektorie, které vedou k cílovému stavu veřejné správy.

---

<sup>3</sup> Pojetí strategického tahu viz práce Potůček,M. a kol.: Putování českou budoucností. Praha. Gutenberg 2003,s. 81.

VÝCHOZÍ STAV

CÍLOVÝ STAV



**Legenda:**

IP....inovačně-invenční změnový proud

**Obr. 1:** Strategický tah

Uvedený strategický tah je realizován v proudy inovačně-invenčních trajektorií. V této souvislosti můžeme definovat **další výzkumný problém**, a tím je stanovení a analýza jednotlivých inovačně-invenčních proudů vedoucích k cílovému modernizačnímu stavu. Atributem těchto trajektorií je, že jsou součástí strategického tahu a podstatně přispívají k jeho realizaci.

Při vymezení pojmu „inovačně-invenční proud“ rozlišujeme obsahové a časové hledisko. Z obsahového hlediska rozumíme inovačně-invenčním proudem kvalitativní (a sekundárně také kvantitativní) přeměny ve fungování systému veřejné správy, které jsou založeny na důsledcích působení daného inovačně-invenčního proudu. Z obsahového hlediska sledujeme, kde daný inovačně-invenční proud vzniká a kam směřuje jeho trajektorie. Z časového hledisko má uvažovaný inovačně-invenční proud dlouhodobý charakter.

Pro zachycení inovačně-invenčních proudů jsou podstatné dva krajní body. Prvním z nich je „bod startu“. Jemu odpovídá výchozí stav. Samotný inovačně-invenční proud, „plynoucí v čase“, je svým obsahem možnost, která se potenciálně může měnit ve skutečnost, kterou v ideální formě zobrazuje cílový stav. K cílovému stavu lze dospět za předpokladu naplnění určitých podmínek. K nim prioritně patří:

1. politická vůle politické reprezentace „chtít provést dané změny“,
2. způsobilost odborníků „dát dostatek inovačně-invenčních strategických idejí“ k realizaci strategického tahu,

3. poptávka („tlak“) veřejnosti po daných změnách ve veřejné správě a spojená s ochotou veřejnosti chtít, podpořit a přijímat dané inovačně-invenční změny vedoucí ke zkvalitnění veřejné správy jako služby občanovi.

Klíčovou roli v množině inovačně-invenčních trajektorií má transformace „nabídkového“ systému veřejné správy v systém „poptávkový“. Podstatou je přeměna úředně-správního (resp. úředně-samosprávního systému) veřejné správy na systém orientovaný na občana jako klienta veřejné správy. Cílem této trajektorie je tedy vytvoření „poptávkového“ modelu veřejné správy orientovaného na potřeby občana.

Při formulování jednotlivých modernizačních trajektorií můžeme použít následující metodický postup:

1. provedení analýzy existujícího stavu
2. navržení řešení problému, obsahu transformační trajektorie

Daný postup můžeme přiblížit na zkoumání trajektorie transformace „nabídkového“ systému veřejné správy na systém „poptávkový“.

Soudobý systém veřejné správy lze označit jako „nabídkový systém“. Je to systém, který v nedostatečné míře bere na zřetel potřeby občana jako „zákazníka“ veřejné správy, jako plátce a uživatele veřejných statků a veřejných služeb. V „nabídkovém“ systému působí veřejná správa jako „relativně autonomní“ systém bez ohledu na prověření skutečného účelu svých činností ve vztahu ke skutečným potřebám občana jako zákazníka veřejné správy. Veřejná správa produkuje činnosti, o nichž nelze jednoznačně určit, nakolik zohledňují skutečné potřeby veřejnosti a jim odpovídající priority. Je to proto, poněvadž neexistuje systém, který by v rámci veřejné volby prioritně vycházel z potřeb (poptávky) občanů po produktech veřejné správy.

To se projevuje v tom, že činnosti jednotlivých segmentů veřejné správy jsou produkovány tak, jakoby „vycházely zevnitř“ systému (bez zohlednění vstupů, požadavků okolí, potřeb veřejnosti) s neadekvátním zohledněním skutečného účelu (poslání, cílů, působností) institucí veřejného sektoru. Důsledkem toho je, že nabídkový přístup implikuje poruchy ve fungování veřejné správy, resp. způsobuje její neplnohodnotnou činnost ve vztahu ke skutečným očekáváním (potřebám) veřejnosti. Ke změně mohou vést inovačně-invenční proudy (modernizační trendy) ústící v modernizovaném systému veřejné správy. Z hlediska přeměny „nabídkového“ systému veřejné správy jde o její transformaci na systém „poptávkový“, který je založen na aplikaci idejí veřejné volby, zjišťování preferencí občanů a jejich transformaci do veřejné politiky.

Základní logika transformace „nabídkového“ systému veřejné správy na systém „poptávkový“ vychází z toho, že pro stanovování působností veřejné správy, hodnocení její efektivity a účelnosti jsou určující veřejné potřeby občanů a jejich zjištění ve formě preferencí. Systém veřejné správy, konstituovaný na bázi „poptávkového“ přístupu, je konstituován tak, že vychází z potřeb občanů, z jejich skutečné poptávky po produktech veřejné správy. Ty jsou sestaveny do priorit a jsou kryty vzácnými zdroji podle intenzity vyjádřených veřejných potřeb. Tomu odpovídají i systémové změny v oblasti tvorby veřejných rozpočtů, což je možné definovat jako další inovačně-invenční proud.

Dalším inovačním proudem je vytvoření systému veřejné správy jako efektivně fungujícího produkčního systému veřejných služeb a veřejných statků. Vyjdeme-li z analýzy současného stavu, pak zjistíme, že soudobý systém veřejné správy lze nazvat jako systém „utrácet“ veřejné zdroje.

Je to systém, který svým založením spotřebovává disponibilní zdroje proto, že byly dány k dispozici. Z hlediska způsobu jejich použití ale není ekonomickými nástroji sledováno, jaký je účel jejich využití. Je to vlastně „spotřební“ systém veřejné správy. Může se stávat, že tento systém může být i „samoúčelným“, protože kritériem užití disponibilních zdrojů nejsou verifikované veřejné potřeby, ale skutečnost, že dané instituci byly dány k dispozici veřejné zdroje. Přidělení zdrojů dané instituci veřejného sektoru, bez prověření působnosti a skutečně poptávaných výstupů po jejich produktech může v sobě skrývat nebezpečí, že daná instituce produkuje své výstupy (činnosti) jen proto, že existuje. Funguje tedy samoúčelně. Požaduje zdroje proto, že existuje a existuje proto, že dostává zdroje ke své reprodukci, aniž bychom si kladli otázku, jaké jsou přínosy a smysl (účel) její existence. „Spotřební“ systém veřejné správy je bytostně spjatý s existujícím „nabídkovým“ systémem veřejné správy.

Transformační inovačně-invenční ideou je přeměna „spotřebního“ systému veřejné správy na produkční systém veřejné správy, který umožňuje sledovat hledisko efektivnosti a účelnosti jeho fungování. Pojetí veřejné správy jako produkčního systému otevírá možnost pohlížet na veřejnou správu optikou ekonomických kategorií hospodárnosti (tedy minimalizace vstupů ve formě nákladů), produktivity (čili účinnosti transformace) a účelnosti (tedy stupně naplnění cílů, resp. stupně dosažení očekávaných výsledků). A to je systém sledování použitých zdrojů na bázi výkonnostního auditu.

\*\*\*

Jak bylo naznačeno, k modernizaci veřejné správy je možné přistupovat z různých hledisek. Zkoumáme-li proces modernizace na bázi ideje strategického tahu, můžeme postupně vymezit všechny určující inovačně-invenční trajektorie, které mají podstatný vliv na modernizaci veřejné správy. Mám za to, že je to cesta k úspěšné reformě veřejné správy.

#### **Literatura:**

1. Frič,P.- Nekola,M.- Prudký,L.: Elity a modernizace. Průběžná zpráva z výzkumu. CESES FSV Univerzity Karlovy. Praha 2005.
2. Nemeč, J. - Wright, G.: Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajím strednej Európy. Bratislava, NISPAce 1997
3. Ochrana,F.: Manažerské metody ve veřejném sektoru. Praha. Ekopress 2002
4. Ochrana, F.: Verejná voľba a řízení veřejných výdajů. Praha. Ekopress 2003
5. Potůček,M. a kol.: Putování českou budoucností. Praha. Gutenberg 2003.
6. Public Management in the Central Eastern European Transition:Concepts and Cases. Edited by Glen Wright and Juraj Nemeč. Bratislava. NISPAce,2002.
7. Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu. K vydaniu pripravili David Coombes a Tony Verheijen. Vypracované na základe výskumu podporeného programom Európskej komisie PHARE/program ACE 1994.Bratislava. NISPAce,1997.

#### **Kontaktní adresa:**

prof. PhDr. František Ochrana,DrSc.  
Katedra veřejných financí  
VŠE v Praze  
Ochrana@vse.cz