

Mezinárodní konference „20 let reforem veřejné správy – Jak pokračovat dál?“

konaná v Evropském institutu pro veřejnou správu v Maastrichtu

Soňa Skulová*

Nejprve něco informací k hostitelské instituci. Evropský institut pro veřejnou správu (dále jen „Institut“) byl založen v Maastrichtu v roce 1981. Jeho základním posláním je poskytovat vzdělávací a výcvikové kurzy zaměřené na problematiku veřejné správy a částečně i soudnictví v Evropské Unii pro úředníky a další pracovníky členských států EU, institucí EU a další zainteresované subjekty. Zaměřuje se na činnost institucí EU, jednotlivých členských zemí EU, ale i kandidátských zemí. Institut je podporován administrativou jednotlivých členských států EU a Evropskou komisí, které přispívají k jeho financování a které jsou zastoupeny v jeho Radě guvernérů. Vědecká rada pak sestává z ředitelů národních škol, resp. institutů veřejné správy členských zemí EU a některých asociovaných zemí.

Vzdělávací aktivity Institutu jsou doplňovány aplikovaným výzkumem a konzultačními aktivitami. Výsledky jsou určeny národním a regionálním administrativám, jakož i institucím EU. Institut se zaměřuje na zvyšování úrovně znalostí o evropském integračním procesu a evropských politikách s cílem posílit schopnosti úředníků pofilet se na na těchto procesech.

Na Institutu pedagogicky a vědecky působí odborníci z akademických pracovišť i z praxe, většinou externí, zejména, ale nikoliv výlučně, z členských zemí EU.

Z našeho úhlu pohledu je zajímavé, že Institut uzavřel smlouvy o spolupráci s některými uchazečskými zeměmi – Bulharskem, Kyprem, Maďarskem, Maltou a Polskem – a je příznačné, že dosud nikoliv s Českou republikou, která by však musela být v Institutu reprezentována jinou institucí než národní školou nebo institutem veřejné správy, neboť centrum tohoto typu se v ČR dosud vytvořit nepodařilo. Zástupci uvedených zemí se účastní některých pravidelných aktivit Institutu.

Značnou pozornost věnuje Institut komparativním evropským studiím, a účastníci kurzů získávají tento širší „evropský“ pohled na správní záležitosti, odrážející diversitu správních systémů. Tématům veřejné správy se Institut věnuje multidisciplinárně, a to z pohledů právního, správněvědního, managementu a ekonomie. O komparativistickém a multidisciplinárním přístupu uplatňovaném v činnosti Institutu a s ním spolupracujících odborníků se autorka mohla přesvěd-

* JUDr. Soňa Skulová, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

čit z více příspěvků, které odezvěly na konferenci, o níž je referováno.

Institut má bohatou odbornou knihovnu a vlastní vydavatelské oddělení, které produkuje několik desítek publikací ročně.

Na Institutu je sympatická rovněž jeho lokalizace v historickém centru Maastrichtu; ve stínu katedrály Naší milé paní, jejíž název nese i ve své adrese a jež svými dvěma věžičkami spoluvytváří siluetu limburgské metropole.

Ale nyní již k podstatě věci, kterou je informace o jedné z četných akcí, jež Institut organizuje, tedy o konferenci zaměřené na problematiku reforem veřejné správy. Konala se ve dnech 6. a 7. 12. 2001 v hlavních prostorách Institutu a zúčastnilo se jí téměř 60 odborníků z akademické sféry a z řídicích institucí veřejné správy, včetně vládních, a to z členských zemí EU i ze zemí uchazečských. Vystoupení na konferenci realizovali především odborníci dlouhodobě spolupracující s Institutem. Příspěvky měly vysokou jak obsahovou, tak i pedagogickou úroveň, s využitím dobrých technických podmínek institutu.

Program konference byl po společném úvodu rozdělen do dvou sekcí, završen společnou závěrečnou panelovou diskuzí. Z přednesených příspěvků s ohledem na disponibilní prostor přiblížím pouze vybrané, mající podle mého názoru zajímavé obsahové souvislosti se současným reformním procesem v České republice.

Zahájení konference se ujal, a také závěrečnou panelovou diskuzi moderoval, ředitel Institutu Prof. Dr. G. Druessne. Úvodní příspěvek za hostitelskou zemi přednesl federální ministr pro státní službu a modernizaci veřejné správy belgické vlády L. Van Den Bossche, který přiblížil belgickou zkušenost s reformou směrem ke změně funkcí veřejné správy a jejímu pojetí jako služby, v současné době služby nabízené elektronicky, a to integrovaně, s přehledným portálem veřejné správy, což zjednodušuje různé procedury. Změnu do veřejné správy mohou podle jeho názoru přinést pouze politici, ale ti zjistili, že je reformní úkol stojí část popularity. Proto je vhodné, aby si sami úředníci uvědomili, že změna i jim v dlouhodobém výsledku přinese prospěch. Ale takové přesvědčení vyžaduje kulturu informování a komunikace všech zainteresovaných. Důraz je nyní kladen na novou personální politiku, nehledající odborníky pouze podle vzdělání, ale také podle schopností („competences“) a dovedností („skills“), stanovených pro každé místo a pro plnění daného cíle – úkolu. Ve veřejné správě se má uplatňovat stabilita poskytování služeb, nikoliv stabilita pracovních míst. Odměňovat je třeba podle výkonu, nikoliv počtu odsloužených let. Cílem je dosáhnout ve veřejné správě systému uživatelsky přátelského, pružného, kvalitního, založeného na respektu k právům, zaměřeného na plnění stanovených cílů, v němž je každý člen schopen určovat svůj osobní rozvoj. Uplatňuje se systém vnitřní mobility.

Ch. Pollitt z Erasmus University v Rotterdamu ho-

vořil na téma: „20 let reforem veřejné správy: v čem jsme se poučili a co jsme zapoměli“. Zdůraznil rozdíly mezi rétorikou politiků a realitou. Probíhají časté reorganizace a reformy vládních úřadů, které navzdory tomu stále rostou, a to i co do rozsahu řešených otázek. Komparativní studie nejsou dostatečné, obtížně se hledá zobecnění poznatků a zkušeností, obtížně se v praxi prosazují poznatky odjinud. Popsal některé výsledky komparací a některé trendy, které lze v oblasti správních reforem v posledním období vyzorovat – např. rozvoj tzv. agentur zajišťujících výkon veřejné správy. Konstatoval obtížnost evaluace veřejné správy, různost kritérií úspěchů reforem, přeceňování zjednodušeného vysvětlování jevů pouze jednou příčinou (např. globalizací). Zobecnění by měla zahrnovat jak kontextové odlišnosti, tak stimulační odlišnosti. Význam má jak politický systém, tak ekonomická situace, ale i politická kultura v dané zemi.

Ch. Pollitt také formuloval některá doporučení pro reformu veřejné správy, ne nezajímavá pro naše podmínky a srovnání průběhu reformy veřejné správy v ČR. Je to např. nutnost provést analýzu situace ve veřejné správě – nelze přebírat návody odjinud, nelze napláňovat reformu na období pouhých tří let – je nutno programovat na 5 a více let, není dobré rušit fungující hodnoty (nebo instituce) mající důvěru, je nutno hledat spojence pro reformu a vůdčí osobnost reformy (spíše u zkušenějších úředníků než u politiků, neboť mají v mnohém odlišné zájmy), respekt ke zpětné vazbě – měnit a přizpůsobovat průběh reformy situací. Průběh reformy by měl být vyhodnocován průběžně, od samého začátku reformních prací.

K. K. Klausen z University Jižního Dánska v Odense a A. Matheson z OECD – agentury PUMA („Public management“) rozebírali problematiku „marketizace“ veřejného sektoru, který je projevem do značné míry privatizované veřejné správy, ve které působí řada agentur. Podle manažerské teorie by měly trh, tržní mechanismy a na výkon orientovaná veřejná správa nahradit hierarchii a pevná pravidla jako dosud převládající principy. Příspěvek upozornil na vnitřní limity, dilemata a potíže, které se v průběhu uplynulých dvou desetiletí při tzv. marketizaci objevily.

Ch. Reichard z Univerzity v Postupimi se zabýval změnou v organizaci veřejné správy a v jejím vztahu k občanům na cestě od přísné byrokracie k pružné a výkonné organizaci, a to na základě uplatnění tzv. New Public Management (dále jen „NPM“) v posledních zhruba dvou desetiletích. Příspěvek vycházel z rozsáhlých průzkumů a analýz, a obsahoval řadu různorodých poznatků z praxe vybraných zemí, jakož i pokus o určité shrnutí a identifikaci výzev pro budoucnost. Byrokratické struktury zůstávají základním strukturálním modelem veřejné správy, avšak jsou patrné posuny, jako např. uplatnění kontraktuální koordinace, delegace kompetencí, „ploché“ hierarchie, širší rozpětí kontroly, flexibilnější struktury, zapojení vztahů zákazník – poskytovatel služeb. Výzvou pak

je další rozvíjení NPM směrem od veřejného managementu k veřejnému spravování – vládnutí, korporativní správa ve veřejném sektoru, potřeba integrovat NPM a tzv. e-Government, včetně propojení dříve oddělených služeb poskytovaných rozdílnými veřejnými a soukromými poskytovateli.

V sekci zaměřené na srovnávací otázky správních reforem v Evropě se Les Metcalf, člen Institutu, a A. S. Theytaz z Centra veřejné správy ve Švýcarsku zaměřili na problematiku vztahu managementu, vládnutí a odpovědnosti.

J. Ziller z Evropského univerzitního institutu ve Florencii řešil podstatné otázky srovnávacího práva (jehož je profesorem), a to ve vztahu k veřejné správě a její právní úpravě. Nabídl poznatky o již dosažené úrovni řešení podstatných otázek důvodů srovnávání, metod komparace a jejich limitů, které mohou vést k porozumění reformám veřejné správy a právním úpravám a k jejich zkvalitnění a obohacení, a které již do značné míry vedly k vytváření tzv. Evropského správního prostoru.

E. Löfler z Bristol Business School ve svém příspěvku věnovaném podobnostem a rozdílům administrativních reforem v Evropě upozornila na některé léčky, které existují při mezinárodním přenášení tzv. „dobré administrativní praxe“, nebo jinak řečeno modelů a způsobů řešení problémů ve veřejné správě. Jako příklad uvedla přecenění samotných metod nad hodnocením jejich výsledků (např. po 20 letech uplatňování managerských přístupů v oblasti veřejných služeb ve Spojeném království jsou tyto služby nejhorší v EU). Jde totiž o to, že v každé zemi mohou být cíle reformy různé, stejně jako rozsah reforem, jejich zvolený mechanismus. Lze však vyzorovat také podobnosti ve vývoji reformních procesů. 80. léta přinesla jako důsledek fiskální krize v mnoha zemích OECD reformy zaměřené na efektivnost organizace veřejné správy cestou managerského přístupu – NPM, v pozdních 90. letech a v počátku nového století, kdy již rozpočtové problémy byly do značné míry pokryty, se projevuje jako problém (jako možný důsledek marketizace) pokles důvěry občanů ve veřejný sektor. Od toho se odvíjí nová generace reforem veřejné správy, nyní zaměřených na efektivnost vztahů mezi veřejným, soukromým a neziskovým sektorem, které se prosazují ve značně změněném politickém, ekonomickém a společenském prostředí.

L. Schaap z Erasmus University řešil vztahy reformy veřejné správy a rozvoje místní demokracie v Evropě, přičemž se opíral o rozsáhlý výzkum, který realizoval se svými kolegy. Občanovi přiřkl tři role – voliče, zákazníka a spolutvůrce správních politik. Strategii pro rozvoj místní demokracie spatřuje v oblasti zdokonalení zastupitelské demokracie, orientaci na občana jako zákazníka, v participativní demokracii a posilování místní autonomie. Bariérami však jsou napětí ve vztahu k byrokratickým strukturám, úloha volených zástupců pokud jde o jejich podporu změnám, dále nedostatečný zájem občanů, rozsah rozhodovací pravomoci, a samotný problém, jak formulovat, co je úspěch v této oblasti. Jako tendence v této oblasti byly označeny uplatňování NPM, obnova demokratické podstaty místní správy, posilování postavení obcí.

V závěrečné panelové diskusi vystoupili ředitel institutu G. Druesne, C. Chéne z oddělení správních reforem Evropské komise, I. Forgacz z International Business School v Budapešti a K. H. Goetz z London School of Economics.

Ke všem příspěvkům probíhaly živé diskuse, jež zřetelně profilovali účastníci, kteří jsou v pravidelném kontaktu zejména s evropskou „administrativistickou“ komunitou a méně již ti, kteří se pouze odpoutávají od role pozorovatelů, což není nutně množina totožná se skupinou účastníků z tzv. kandidátských zemí. Z České republiky se kromě autorky zúčastnili konference dva zástupci ministerstva vnitra, úseku reformy veřejné správy, a jako nezávislá konzultantka Doc. JUDr. Olga Vidláková, CSc., která se problematikou reforem veřejné správy zabývá dlouhodobě.

Účast na fóru dané úrovně a zaměření poskytuje potřebný širší pohled na otázky reforem veřejné správy a upozorňuje na možná rizika těchto procesů, se kterými se jiné země a instituce již setkaly. Jejich zkušenost může být, jak ale naznačují shora uvedené poznatky z konference nikoliv zcela a bez přizpůsobení, využita v našich podmínkách. Nepochybně však lze přednesené informace a zkušenosti vhodně využít při výuce oborů veřejné správy a správního práva.

Pozn.: Veškeré náklady spojené s pobytem v Institutu a účastí na konferenci byly hrazeny z grantu MŠMT – Rozvojový program podpory celoživotního vzdělávání, evid. č. projektu 100 (2001).