

K AKTUÁLNÍM OTÁZKÁM SPRÁVNÍ VĚDY

JIŘÍ GROSPÍČ

Teprve podstatné společenské přeměny zahájené listopadovým převratem z r. 1989 spočívající ve vytvoření pluralitního politického systému, demokratického právního státu a tržní ekonomiky, otevřely cestu ke svobodné badatelské práci ve společenských vědách a umožnily mj. obohatit státovědné a správní disciplíny o správní vědu (teorii veřejné správy).

V meziválečném období teoretické otázky veřejné správy byly u nás zejména **součástí nauky o správním právu**. Svědčí o tom zejména Hoetzelovy úvahy o veřejné správě a její klasifikaci a o jeho analýze samosprávy. V této souvislosti poukazuje na to, že samospráva není jen předmětem právní nauky, ale že je posuzována i z hledisek politických (politologických) a sociologických. Uvádí celou řadu výroků představitelů veřejného práva a státovědy k problematice samosprávy, přičemž odmítá názory, které popírají rozdíl mezi samosprávným subjektem a státem. Samospráva je tudíž na rozdíl od státní správy od státu odděleným veřejnoprávním subjektem. „Samospráva má tudíž své kořeny v ideji správy nezávislé na bezprostřední správě státní.“ Samospráva se ovšem v právním státě nevymyká právní regulaci a dozoru nad zákoností činnosti samosprávy. „Samospráva záleží v činnosti a není již sama o sobě právem, jelikož se však tato činnost odehrává v prostoru stanoveném zákonem, tu podává se jako reflex, že veřejnoprávním svazům, jež se samy spravují, právo na samosprávu přináleží.“¹

Poslední dekády XX. století a začátky XXI. století svým ekonomickým, sociálním a technologickým vývojem rozšířily obzor správní vědy jako **mezioborové disciplíny**. Správní věda není odtržena od veřejného práva, zejména práva správního, neboť její úlohou je rozhodujícím způsobem realizovat zákonodárství a přitom implementovat vnitřní a zahraniční politiku včetně sociální politiky, ekologické politiky a hospodářské politiky při respektování zákonitostí tržní ekonomiky, ale též nezbytné míry regulace při tržním selhání.²

Mezioborové pojetí správní vědy charakterizuje Gunnar Folke Schuppert jako nauku integrující poznatky politologické vědy, právní vědy, ekonomie, zejména podnikového hospodářství, sociologie a některých dalších oborů, které se svými vlastními

¹ Hoetzel, Jiří: Československé správní právo, část všeobecná. Praha, Melantrich 1934, s. 161.

² Peková, Jitka – Pilný, Jaroslav – Jetmar, Marek: Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha, ASPI 2005, s. 13 a násl.

metodami zabývají souvislostmi s veřejnou správou. Pokud jde o integrující povahu správní vědy, Schuppert odkazuje na dřívější správovědnou monografii Klause Köninga.³ Na interdisciplinární charakter správní vědy a její integrující povahu ve vztahu ke zmíněným společenskovědním disciplinám poukazuje i v naší odborné literatuře Hendrych.⁴

Schuppert ukazuje, že správní věda operuje s interdisciplinárními, možno říci klasickými, spojovacími pojmy jako jsou mj. veřejné úkoly, formy činnosti veřejné správy, odpovědnost a její dělba, organizace veřejné správy, komunikace, řízení a rozhodování ve veřejné správě. V recentním společenském vývoji však pozorujeme nejen kontinuitu těchto tradičních prvků veřejné správy, ale též jejich změny, modifikace. Spolu se změnami státních úkolů dochází i ke změně úkolů veřejné správy. Jde o proces přeměny úkoly a kompetencemi přetíženého státu a veřejné správy v zajišťování státní a veřejné správy, která se dělí o odpovědnost za výkon veřejných úkolů s nestátními organizacemi.

Pokud jde o klasické veřejné úkoly, jde především o úkoly a působnosti veřejné správy vyplývající z koncepce sociálního státu, tj. současného i budoucího zajištění sociálního zabezpečení a státní odpovědnost i za systém zdravotnictví v podmínkách demografického vývoje vedoucího ke stárnutí obyvatelstva a růstu pečovatelských problémů.⁵

VLIV ICT NA VEŘEJNOU SPRÁVU

Současná správní věda rozšiřuje předmět svého výzkumu v souladu s moderními vědeckými poznatky a rozvojem technologie. Názorně to prokazuje průnik informační a komunikační technologie do veřejné správy. Tato technologie se stala předmětem zvláštní vědní disciplíny – informatiky. Její uplatnění v mechanismu činnosti státu a veřejné správy vyvolalo vznik její subdisciplíny, která je označována jako E-government a E-governance.

E-government chápeme jako procesy vyřizování záležitostí v souvislosti s vládnutím a spravováním za pomoci informačních a komunikačních médií. Na základě technického vývoje předpokládáme, že v budoucnu tyto procesy mohou být dokonce plně elektronicky prováděny. To se vztahuje na místní, národní, nadnárodní i globální úroveň. Při E-governmentu jde jak o procesy uvnitř veřejného sektoru, tak v relaci tohoto sektoru k obyvatelstvu, hospodářství, neziskovým a nevládním organizacím třetího sektoru.

E-government⁶ používá zejména síťová elektronická média (internet, intranet, extranet), jiné elektronické datové sítě, hlasové komunikační sítě, dále zejména kombi-

³ Schuppert, Gunnar Folke: *Verwaltungswissenschaft, Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Nomos*, Baden-Baden 2000, s. 44 a násl.

⁴ Hendrych, Dušan: *Správní věda, teorie veřejné správy*. Praha, ASPI 2007, s. 44 a násl., v této jeho publikaci je též uveden přehled českých autorů a publikací ke správovědné problematice, s. 38 a násl.

⁵ Schuppert, Gunnar Folke, c. d. v pozn. č. 3, s. 43 a násl., s. 104 a násl.

⁶ K otázce pojmu, způsobům využití a předmětům aplikace E-governmentu ve veřejné správě: Reinemann, Heinrich: *E-government-Gründe und Ziele* in: Reinemann, Heinrich – von Lucke, Jörn (Hrsg.): *Electronic Government in Deutschland, Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer 2002, s. 1 a násl.

nované využití webových stránek (www), elektronické pošty (e-mail) a elektronické výměny dat.

Rozsah použití E-governmentu spočívá většinou v programech elektronického zpracování dat informačního, komunikačního a transakčního charakteru. Informační služby (E-information) zahrnují systémy informací pro občany, pro podporu cizinecké turistiky, informace o hospodářství z hlediska podpory ekonomického rozvoje, informační systémy na podporu shromáždění a výborů, jakož i odborné informační systémy vyvíjející se v interaktivní databanky.

Komunikační prostředky umožňují dialog veřejné správy s veřejností, participaci občanů na výkonu veřejné správy, videokonference a televizní spolupráci.

E-government poskytuje různé formy elektronických formulářů, které mohou být bezprostředně po vyplnění přezkoumány z hlediska úplnosti a věrohodnosti a urychlují tak proces správního řízení a rozhodování.

E-transactions je součástí E-governmentu, která slouží veřejné správě zejména elektronickým zpracováním návrhu nebo zakázky za pomoci moderních elektronických podpůrných systémů pro rozhodování.

Informační a komunikační technologie může být využita též k podpoře občanské participace na veřejné správě a k praktickému uplatňování demokratických institutů, jakými jsou zejména volby, občanské iniciativy, referenda apod.

Pojem E-governance lze charakterizovat jako „vládnutí“ či výkon veřejné správy ve všech souvislostech se všemi obory společenského života. Governance se zakládá na projednání směru, který má zaujmout určitý společenský obor a s tím navazující rozhodnutí a evaluace. Governance usměrňuje tyto obory na hodnoty a cíle s nimi spjaté, osoby a společenství takovým způsobem, aby se mezi sebou vzájemně dohodli. Neomezuje se pouze na vládnutí (výkon veřejné správy), ale působí v relaci k dalším základním společenským sektorům: hospodářství a třetím sektoru (nevládním, neziskovým organizacím, komorám, politickým stranám a spolkům, odborům, občanským iniciativám).

Významným znakem současného pojetí E-governance je partnerské spolupůsobení státu, hospodářství a občanské společnosti, což je předpokladem pro zvládnutí aktuálních rozvojových trendů spojených s transformací průmyslové společnosti v informační společnost, s globalizací ekonomiky. Vyžaduje to též modernizaci veřejné správy, aby hospodářství a občanská společnost mohly přispívat ke společnému blahu.

Uvádějí se čtyři fáze, které se v E-governance uplatňují: stanovení strategie, řešení konfliktů a rozhodnutí, implementace, koordinace a moderace dohodnutých chování a jednání, evaluace výsledků se zpětnými vazbami k fázi nalézání strategie.

Z technického hlediska se vyzdvihuje úloha internetu, který ve srovnání s dřívějšími medií umožňuje daleko intenzivnější využití, neboť zajišťuje informace, komunikace a transakce v každém okamžiku a v libovolném místě. Internet přispívá také k transparentnosti veřejné správy, jejího jednání a rozhodování.⁷

⁷ Definici E-governance, jejím obsahem a vlivy na základní sektory společnosti se zabývá studie. Reiner-mann, Heinrich – von Lucke, Jörn: Speyerer Definition von Elektronik Governance in c. d. v pozn. č. 6, s. 9 a násl.

Citovaní autoři rozlišují ještě Public E-governance, zahrnující působení informační a komunikační techniky v rámci prvního sektoru, tj. v rámci státu a veřejné správy. Tyto technologie výrazně přispívají k přeměně byrokratického vrchnostenského státu k jeho modernizaci souhrnně charakterizované jako „štíhlý stát“, funkční, aktivující stát. Moderní stát posiluje účast občanů na správě státu a jejich odpovědnost, orientaci správních úřadů na občany jako klienty veřejných služeb, posiluje cílevědomé zaměření veřejné správy, její odpovědnost za výsledky a zintenzivňuje spolupráci všech zúčastněných institucí.

Problematikou E-governmentu se zabývá i česká odborná literatura. Orientuje se na jeho přínos pro veřejnou správu samu, i pro občany a jiné subjekty účastníci se správního řízení a rozhodování. Zavádění E-governmentu otevírá možnost provedení systémových změn v organizaci a řízení orgánů veřejné správy, odstraňování duplicit a multiplicit v jejich organizaci a zkvalitnění podkladů pro jejich rozhodování.

Poukazuje se mj. na výhody, přínos E-governmentu, zejména na časové úspory, úspory nákladů na veřejnou správu, rychlost a kontinuitu správního úřadování, pružnou komunikaci mezi státními orgány a veřejnou správou, jakož i komunikaci mezi orgány veřejné správy. E-government zvyšuje transparentnost činnosti a rozhodování orgánů veřejné správy.⁸

Problematika E-governmentu a E-governance, jejich zavádění a uplatňování je záležitostí mezioborového výzkumu, zejména ve sféře politické vědy, správní vědy, sociologie a informatiky. Svědčí o tom bohatá odborná literatura, která je nezřídka výsledkem mezinárodních vědeckých konferencí soustřeďujících mnohooborové poznatky i zobecnění empirických zkušeností četných zemí, zejména zemí evropského, amerického a australského kontinentu. Příkladem takové publikace může být kniha inspirovaná mezinárodní konferencí uspořádanou v Tampere, Finsku 1999, na téma Občané a veřejná správa v informačním věku: vytváření společnosti orientované pro budoucnost na občany.⁹

Zvláštní pozornost v cit. knize je věnována problematice občanství, zejména přístupu občanů k informacím a jejich participaci na veřejné správě. Veřejná správa a politika je analyzována z hlediska možného vlivu občanů na proces plánování a rozhodování na místní, regionální, národní a globální úrovni. Analytické úvahy směřují k vývoji informační společnosti. Přitom se transformační proces hodnotí nejen z hlediska potenciálních přeměn, ale též problémů a překážek, které je potřebné řešit. Pokud jde o zapojování občanů do veřejné správy a jejího rozhodování uplatňováním demokratické E-governance, resp. E-democracy, vychází se tu z ideje, že informační a komunikační technologie může být využívána k usnadnění interakcí, komunikace a přístupu občanů k rozhodovacímu procesu a tím skrývá v sobě značný potenciál k posilování demokracie ve státním a veřejnosprávním rozhodování.

Americký autor v této souvislosti upozorňuje na problém soužící zastupitelskou demokracii v celosvětovém měřítku, jmenovitě značný pokles účasti občanů ve volbách.

⁸ Mates, Pavel – Smejkal, Vladimír: E-government v českém právu. Praha, Linde 2006, s. 9 a násl.

⁹ Mäkiä, Matti – Anttiroiko, Ari Veikko – Savolainen, Reijo: E-Transformation in Governance, New Directions in Government And Politics. Idea Group Publishing 2004.

Za příčinu považuje ztrátu spojení mezi občanstvem a politickou mocí ve sféře veřejné správy. Využití ICT může tento propad zacetit. Zároveň je nutno posilovat spojení veřejné správy s místními a regionálními společenstvími, s občany prostřednictvím ICT. Poukazuje přitom na úspěšné zapojování občanů do řešení důležitých otázek správy města prostřednictvím elektronických městských shromáždění (ETMs).¹⁰

Z rozsáhlé problematiky současných trendů ve vývoji veřejné správy vedle již zmíněného vlivu ICT na vývoj moderního státu a organizaci a funkce veřejné správy se omezíme v dalším výkladu na problémy vlivu globalizace na stát a veřejnou správu, jakož i na úlohu a význam spolupráce a partnerství veřejného a soukromého sektoru v relaci k veřejné správě.¹¹

GLOBALIZACE A VEŘEJNÁ SPRÁVA

Globalizace je v posledních dekádách současného vývoje společnosti významným předmětem badatelského úsilí společenských věd, především ekonomické vědy, rovněž však sociologie, politologie, ekologie, na jejichž poznatky navazuje správní věda – teorie veřejné správy. Většinou však pozorujeme mezioborový přístup ke globalizaci.

O procesech globalizace a jejich důsledcích jednají mezinárodní instituce včetně OSN i mezinárodní vědecké konference. Rozlišují se přitom jak pozitivní přínosy, tak negativní důsledky globalizace.

Mezi **pozitivní rysy globalizace** se uvádějí zejména: růst světového obchodu, množství globálně obchodovatelného zboží, internacionalizace podnikání podporující ekonomický růst, rychlost a komplexnost přímých investic, růst spotřeby v celosvětovém měřítku. Internacionalizace podnikání vyvolává rostoucí konkurenci v globálním měřítku a od konkurenceschopnosti určitého regionu či země a jejich přínosu k rozvoji světové ekonomiky se odvíjí životní úroveň jednotlivých zemí.

Současně jsou analyzovány **negativní důsledky** a rizika globalizace. Jsou jimi zejména: silnější transnacionální korporace prosazují své zájmy na úkor slabších ekonomických subjektů, což vede k zesilování nerovnoměrného ekonomického a sociálního vývoje ve světovém i regionálním měřítku. Roste nerovnost jednotlivých zemí v přístupu k celkovému společenskému růstu a v závislosti na jejich předpokladech k ekonomickému a sociálnímu růstu. Řada ekonomických problémů nabyla světových rozměrů a nelze je řešit na úrovni národních států, vymykají se dokonce kontrole mezinárodních ekonomických a finančních institucí, jakými jsou Světová banka, Mezinárodní měnový fond a Světová obchodní organizace.¹²

¹⁰ Becker, Fed: Teledemocratic Innovations that Public Officials Ignore – At Our Great Peril, in: c. d. v pozn. č. 9, s. 51 a násl.

¹¹ Obsáhlejší analýza aktuálních tendencí ve vývoji veřejné správy je obsažena ve studii. Grospič, Jiří: K současným trendům ve vývoji veřejné správy. In: Chvátalová, Iva (ed.): Současné trendy ve vývoji veřejné správy, soubor vědeckých statí. Praha, Metropolitní univerzita 2008.

¹² Kunešová, Hana – Cihelková, Eva a kol.: Světová ekonomika, nové jevy a perspektivy. Praha, C. H. Beck 2006, 2. vyd., s. 27, a násl. Mezřický, Václav: Peripetie procesu globalizace, in : Mezřický, Václav (ed.): Globalizace. Praha, Portál 2003, s. 19 a násl., Eping, Randy Ch.: Průvodce globální ekonomikou. Praha, Portál 2004, s. 27 a násl.

Nedostatky a problémy globalizace spolu s nepředvídatelností jejího vývoje opravňují požadavek přístupu ke globalizaci věcně kritickému a opatrnému, který je spojen s vědomím sociálního rizika, které s sebou „nový kapitalismus“ nese. Kritický postoj ke globalizaci ve sféře státu a politiky upozorňuje na nebezpečí „**vyčerpání demokracie**“, k němuž může dojít proto, že „globální moc“ má zájem na demokracii pouze potud, pokud hájí její aktuální ekonomický zájem, ale nevnímá demokracii jako lidský ideál, který musí být neustále naplňován a střežen“.¹³

Úloze státu a veřejné správy je věnována velká pozornost v referátu generálního sekretáře OSN „**Úloha veřejné správy v implementaci deklarace milénia Spojených národů**“, předneseného v červenci 2002 v Hospodářské a sociální radě. Posílení kapacity státu a podpora dobré správy věcí veřejných je prvořadým faktorem v uskutečňování Deklarace milénia. To vyžaduje posílit efektivitu veřejné správy, zdokonalit systém a instituce veřejné správy včetně posílení kapacity veřejného sektoru, zároveň se zdůrazňuje odpovědnost státu za využívání pozitivních stránek globalizace pro blaho všeho obyvatelstva. Veřejná správa má mj. zapojovat do procesu vládnutí soukromý sektor a organizace občanské společnosti, má též mít schopnost usměrňovat ekonomiku, mobilizovat zdroje, zajišťovat potřebný stupeň sociální spravedlnosti atd. Mimo jiné se poukazuje na potřebu reformy veřejného sektoru z hledisek zdokonalování institucí finančního managementu, jehož efektivita zajistí makroekonomickou stabilitu a provozování národní sociální agendy. Je příznačné, že se v této souvislosti zmiňují prostředky spojené s NPM (New Public Management), hnutí, které sledovalo zvýšení výkonnosti a efektivnosti veřejné správy, zejména uplatněním standardů managementu a disciplinovaného využívání zdrojů, jež našlo odezvu ve všech demokratických zemích s tržní ekonomikou.

Současný odborný zájem o analýzu povahy globalizace a jejích důsledků pro veřejnou správu se projevuje v rostoucím počtu vědeckých konferencí a odborných publikací k této problematice, jak o tom svědčí výsledky dvou takových konferencí významných mezinárodních institucí z r. 2000 – OECD a IIAS (International Institute of Administrative Sciences), které zároveň byly publikovány ve sbornících.

Jedním ze základních vlivů globalizace je **oslabení efektivnosti makroekonomických politik státu** v zajišťování přizpůsobování národní ekonomiky globalizaci. Makroekonomická politika je limitována ekonomickou otevřeností národního trhu, jejímž důsledkem je menší rozsah účinnosti řízení ekonomiky monetárními a fiskálními politikami než tomu bylo dříve. Makroekonomická politika není dostatečně přizpůsobena k pomoci jednotlivým regionům a městům v důsledku mezinárodních hospodářských otřesů, které je zvláště postihují.

Limitovaný vliv makroekonomických prostředků omezující možnosti podpory ekonomického přizpůsobení regionů a měst novým podmínkám ukazují **význam devoluce (decentralizace, dekoncentrace)** působnosti na regiony a města. Decentralizovaná veřejná správa na regionální a místní úrovni může bezprostředně ovlivňovat kvalitu místního prostředí ve vztahu k ekonomické globalizaci. Decentralizované orgány ve

¹³ Petrušek, Miloslav: Sociální souvislosti globalizace: globalizace jako postmoderní ambivalence, in: Mezříčský Václav (ed.): Globalizace. Praha, Portál 2003, s. 112.

řejné správy mají k tomu potřebné politické prostředky na ekonomické mikroúrovni. Tyto orgány jsou uzpůsobeny pro vytváření endogenních sil ekonomického rozvoje zdola a jejich politika může být účinná i pro dlouhodobý rozvoj v jejich územních celcích a to zejména opatřeními na podporu podnikání a rozvíjením lidských zdrojů s přihlednutím k místním podmínkám a potřebám.¹⁴

Devoluce (decentralizace, dekoncentrace) působnosti na regiony a města a oslabení účinnosti makroekonomických prostředků řízení ekonomického rozvoje však neznamena, že by měla z vícestupňového řízení ekonomiky být vyřazena vláda a ústřední státní správa. Vytvářením regionálních a místních sítí aktérů uskutečňujících hospodářskou a sociální politiku při využití místních zdrojů v rámci decentralizovaných pravomocí se v procesu globalizace určitým způsobem mění funkce ústřední vlády a státní správy. Jejím posláním je začleňovat regionální a místní politiky do celostátního rámce hospodářské a sociální politiky a koordinovat a vyvažovat regionální a místní rozvoj. **Funkcí vlády a ústřední státní správy je proto regulovat soutěž mezi jednotlivými územně správními celky**, protože některé politiky regionů a měst mohou být nekompatibilní s dlouhodobými cíli jiných regionů a měst a s celkovou politikou regionálního rozvoje. Je též potřebné z celostátního hlediska **regulovat daňovou politiku a ekonomické podněty k získávání investic**. Decentralizovaná hospodářská a sociální politika přizpůsobená regionálním a místním rozvojovým strategiím má být vládou a ústřední státní správou regulována tak, aby se předcházelo konfliktům mezi územně správními celky.

Další významná funkce ústřední vlády a správy spočívá v **koordinované redistribuci státních fondů** ve vztahu k bohatým a chudým regionům a městům tak, aby regiony a města měly pokud možno rovnou příležitost uskutečňovat projekty svého hospodářského rozvoje.

Regiony a města mají důležité politické prostředky, které reagují na vývoj postupující globalizace. Jsou to především mikroekonomické politiky k podpoře endogenního rozvoje a vytváření místního soutěžního prostředí. Tyto **místní a regionální politiky vycházející z místních potřeb mají podporovat inovativní strategie podnikání a zajišťování odpovídající místní infrastruktury**. Prostředkem podpory podnikání může být zejména zřizování asociací ke garanci úvěrů, podpora rozšíření informačních služeb, vědecké a technické parky a vytváření obchodní sítě.

Decentralizované regiony a města mají potřebnou flexibilitu reagovat na výzvy globalizace z hlediska ekonomické soutěžeschopnosti a hrozby sociální výluky (ztráty zaměstnaneckých míst v důsledku změny ekonomické struktury a tím i nedostatku uplatnění méně kvalifikovaných sil). Proto také decentralizované orgány regionální a místní správy mají věnovat pozornost sociálním politikám zaměřeným na posílení lidského potenciálu daného územního celku, zvláště pak zvyšování kvalifikace. Tyto politiky jsou též významné z hlediska sociální soudržnosti, která je sociální základnou soutěžeschopnosti v podmínkách globalizující se ekonomiky.

Devoluce (decentralizace, dekoncentrace) v éře globalizace neznamena jen přesun kompetencí, ale též vytváření sítí a kooperace k uskutečňování regionálních místních

¹⁴ Devolution and Globalisation, Implications for Local Decision-Makers, OECD Paris 2001, s. 244 a násl.

hospodářských a sociálních politik partnerskými vztahy mezi veřejnými, soukromými a neziskovými aktéry pro zajištění těchto politik a získání důvěry veřejnosti.¹⁵

V r. 2000 uspořádal Mezinárodní ústav správních věd konferenci k problematice vztahu globalizace k veřejné správě. V úvodní generální správě se globalizace charakterizovala jako nezvratný proces zakládající se na rozvoji globální ekonomiky a globálních informačních sítí, který však nevytváří globální občanskou společnost ani globální veřejnou správu (global governance)

Kritika negativních vlivů globalizace vychází zejména z kritiky uplatňování NPM (New Public Management) ve veřejné správě a z rozsáhlých privatizací veřejného sektoru.

Negativní důsledky globalizace jsou spatřovány v tomto ohledu zejména:

- v soukromém užívání veřejného majetku pro účely zisku,
- v redukci občanů na spotřebitele na trhu,
- ve ztrátě kontroly nad poskytováním veřejných služeb v důsledku nedostatku capacity pro monitorování privatizovaných funkcí,
- v nedostatku nebo ztrátě odpovědnosti a transparentnosti,
- ve zneužívání převzaté veřejné moci (vězení, psychiatrické léčebny, dětské a další instituce),
- ve ztrátě veřejných fondů v privatizovaných organizacích a službách.¹⁶

Proces globalizace s pozitivními i negativními důsledky pokračuje. Privatizací veřejných služeb se dosáhlo některých pozitivních změn, zejména tím, že odběremeňuje veřejnou správu od řešení detailních mikroekonomických problémů. Globalizace a privatizace má za následek, že činitelé a manažeři veřejné správy rozvažují, jaké působnosti si mají ponechat a nechápat záležitosti paušálně jako svěřené. Myšlenka „myslet globálně a jednat lokálně“ spojuje místní problémy s globálními a naopak je pozitivním přínosem.

Z negativního hlediska globalizace a rozsáhlá privatizace vážně **zasáhla do demokratického sebeurčení, státní suverenity a spravovatelnosti země**, neboť redukovala schopnost vlády a správy řídit.¹⁷

Malé státy, mezi něž náleží Česká republika, mají omezené možnosti čelit negativním vlivům globalizace, i když jejich legislativa a veřejná správa je otevřena přílivu zahraničních investic, neklade překážky zahraničnímu obchodu a volnému pohybu kapitálu, zboží a pracovních sil. Evropské státy mohou relativně nejlépe obstát v procesu hospodářské, sociální a kulturní globalizace jako členské státy ES/EU. EU, i když omezuje národnostní suverenitu členského státu a koordinuje národní legislativu i přímo v členských zemích platnými komunitárními právními normami, činí tak s legitimním ústavně stvrzeným souhlasem těchto států. Zaručuje jim rovnoprávný přístup k evropskému trhu, podporuje je v zajišťování sociální funkce státu, sociální koherence, bezpečnosti i zahraniční politiky a vyrovnávání hospodářských, sociálních a re-

¹⁵ C. d. v pozn. č. 14, s. 248 a násl.

¹⁶ Farazmand, Ali: Global Administrative Reforms and Transformation of Governance and Public Administration, in: Farazmand, Ali – Pinkowski, Jack (eds.): Handbook of Globalization, Governance and Public Administration. London, New York, Taylor and Francis, Boca Reton 2007, s. 369.

¹⁷ Autor stati v c. d. v pozn. č. 16, s. 371.

gionálních rozdílů na základě principu solidarity ekonomicky rozvinutých členských států s hospodářsky slabšími zeměmi.

Existuje celá řada předmětů správní vědy, jejichž teoretické zpracování v naší odborné literatuře bylo publikováno teprve v recentních letech. Připomeňme tu mj. zásluhy doc. Taisie Čebišové na objasnění zásad dobré správy a jejich zakotvení v evropském a národním právu, na žádoucí modernizaci služebních poměrů úředníků státní správy a samosprávy, na význam etického kodexu úředníků veřejné správy a jeho implementace v praxi. Prof. Dušan Hendrych, nestor české správní vědy, se zasloužil o první komplexní zpracování teorie veřejné správy, přičemž neopomněl význam ekonomické vědy pro veřejnou správu, zvláště z hlediska uplatňování kritérií efektivnosti, hospodárnosti a úspornosti ve veřejné správě, včetně uplatnění managementu. Prof. Richard Pomahač mj. komplexně zpracoval problematiku evropského správního prostoru a evropského správního práva včetně jeho integračního významu. Nelze opomenout přínos doc. Olgy Vidlákové, pokud jde o technologii veřejné správy a teorii správních reforem, doc. Soni Skulové mj. pokud jde o princip dobré správy a řady dalších vědeckých a pedagogických pracovníků v oboru správní nauky a správního práva. Významný je též přínos sociologické a psychologické analýzy veřejné správy doc. Jana Vláčila a specialistů v oboru veřejné správy a regionalistiky – prof. René Wokouna, doc. Petra Totha, Marka Jetmara a dalších.

SPOLUPRÁCE A PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU

V dalším obrátíme pozornost k problematice **spolupráce a partnerství veřejného a soukromého sektoru**, která má z hlediska současnosti i perspektivy podstatný význam, zvláště v podmínkách finanční krize a rostoucího rozpočtového deficitu i s ohledem na omezené finanční a materiální prostředky místní a regionální samosprávy.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) je předmětem správní vědy již se zřetelem k tomu, že je významným nástrojem veřejné správy v její základní funkci – služby obyvatelstvu. Souvisí to bezprostředně s úrovní a rozvojem infrastruktury, která v nových členských zemích EU, mezi něž náleží ČR, zaostává za infrastrukturou západoevropských členských států EU. Svědčí o tom mj. úroveň veřejných investic, která činí v západoevropských členských zemích EU kolem 2 % HDP, zatímco veřejné investice v nových členských státech EU podle údajů z r. 2003 tvořily více než 3 % HDP s tendencí dalšího jejich zvyšování. Ještě výraznější rozdíly se projevují u investic do životního prostředí, které se ve stejné době odhadovaly u Polska na 10–21 % HDP, u Maďarska na 12 % HDP a u ČR na 10 % HDP.¹⁸

Z hlediska teorie jsou **podstatnými znaky PPP** jako souhrnného pojmu pro různé formy spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem: **dlouhodobá spolupráce**

¹⁸ Budina, Nina – Polackova Brixi, Hana – Irwin, Timothy: Public-Private Partnerships in the New EU Member States, Managing Fiscal Risks. The World Bank Working Paper, No. 114, Washington, D.C., s. 2.

mezi veřejnými institucemi a soukromými hospodářskými subjekty, jakož i uplatňování požadavku vzájemného souhlasu mezi veřejným a soukromým sektorem při změnách smluvního ujednání v celém jeho časovém průběhu.

Komplexně se aktuální problematikou PPP zabývala ve svém stanovisku vědecká rada německé Společnosti pro veřejné hospodářství, které je adresováno rozhodujícím aktérům v politice a správě územních korporací, jakož i poradcům a finančníkům z hlediska šancí, rizik, oborů použití a požadavků na jednání o PPP s cílem, aby potenciál PPP byl využit pro inovace a podporu soutěžeschopnosti německých územních korporací a regionů, současně však, aby byly známy hranice a problémy PPP.¹⁹

Podstatný vliv na význam PPP má finanční krize územních korporací. Je však zřejmé, že PPP má rostoucí význam pro **údržbu a obnovu veřejné infrastruktury**. Upozorňuje se však zároveň na to, že pomocí PPP nemohou být veřejné rozpočty odbřemeněny.

PPP obsahuje pro veřejnou správu významný inovační a manažerský potenciál. Současně je realizace PPP vystavena jistým rizikům, což vyžaduje dělbu rizik mezi zúčastněnými partnery, jde však především o předcházení rizikům.

Smluvní zabezpečení PPP má jasně stanovit výkony a protivýkony partnerů a u dlouhodobých projektů je nezbytné stanovit hned zpočátku kooperační mechanismy i postupy při řešení konfliktů.

Citované stanovisko vědecké rady Společnosti pro veřejné hospodářství obsahuje též řadu doporučení pro realizaci PPP:

- smluvní zabezpečení PPP vyžaduje transparentní stanovení cílů veřejných a soukromých partnerů; veřejný sektor má pokud možno stanovit kvantitativně i kvalitativně cíle spojené s PPP; soukromý sektor má sledovat srovnatelně operativní, přezkoumatelný systém cílů,
- je potřebné zřídit systematickou kontrolu provádění smlouvy, systém managementu rizik a systém včasného varování,
- smluvně má být stanoveno závazné řízení k účinnému řešení konfliktů v době platnosti projektu,
- rozpočtové, zakázkové, plánovací a darovací právo mají být přizpůsobeny požadavkům PPP.

Teorie veřejné správy přistupuje k problematice PPP jak z hlediska **kooperačního principu, tak z hlediska privatizace veřejných úkolů a participace soukromého sektoru** na plnění veřejných úkolů. Samoregulace, kompenzace a kooperace jsou nástroji řízení k zabezpečení veřejných úkolů, což však neznamená ústup státu, ale změněné formy plnění státních úkolů.²⁰

Základní znaky modelů PPP jsou charakterizovány takto:

- a) prostřednictvím plnění veřejných úkolů soukromým sektorem dosahovaný přínos efektivity při odpovědnosti veřejného sektoru za plnění veřejných úkolů,

¹⁹ Stanovisko vědecké rady německé Společnosti pro veřejné hospodářství bylo publikováno v příloze publikace: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Kooperationsformen zwinken Staat und Markt, Teoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Privat Partnership. Nomos, Baden-Baden 2006, s. 247 a násl.

²⁰ Schuppert, Gunnar Folke: Verwaltungswissenschaft, Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Nomos, Baden-Baden 2000, s. 442.

- b) dělba rizika a struktury podnětů,
- c) soukromá investice a životní cyklus projektu,
- d) dlouhodobé smluvní vztahy,
- e) vybavenost inovační silou prostřednictvím stanovení výkonů orientovaných na výsledky.²¹

PPP a privatizace veřejných úkolů má ovšem širší souvislosti s úsilím o **liberalizaci, debyrokratizaci a deregulaci** v moderním státě a veřejné správě. Liberalizace může spočívat v redukci administrativního zajišťování úkolů, např. nahrazením povolovacího řízení oznamovací povinností. Debyrokratizace v záležitostech veřejných úkolů se může realizovat zjednodušením kontaktů s orgány veřejné správy, např. zavedením úřadoven (one stop shops) urychleně vyřizujících prosté správní záležitosti nebo zrušením určitého správního úkolu. Deregulace v úzkém smyslu vyžaduje privatizaci určitého veřejného úkolu, v širším pojetí se může uplatnit odstraněním kazuistiky v právních úpravě. Takové pojetí deregulace však zvětšuje prostor pro správní rozhodování.²²

Významnou stránkou hodnocení PPP je analýza jeho předností a problémů, resp. rizik spojených s jeho uskutečňováním. Primární přednost PPP nepochybně spočívá v **synergických efektech** vyplývajících ze zdrojů a kapacit obou sektorů. Institut PPP umožňuje vytvoření podnikatelské struktury k autoritativnímu řízení, zajišťuje rychlejší proces rozhodování, flexibilní personální politiku, která není vázána kompetenčními normami, může využít daňové výhody apod.

Za **nevýhody** PPP se považují zejména zúžení politické kontroly a odpovědnosti, vyčlenění z deficitu a únik z rozpočtu, ohrožení zájmů věřitelů, jakož i deformaci zákonných kompetencí a finančního vyrovnaní.²³

PPP není závislé na fondech a rozpočtu veřejného sektoru, je konstruováno pro financování investic do veřejného sektoru soukromým sektorem. Náklady jsou u koncesního modelu hrazeny poplatky uživatelů služeb. Pozitivním argumentem pro využití PPP jsou investice soukromého sektoru do veřejných služeb, které tak lze urychleně realizovat, a to dodatkem k jiným formám investic do veřejného sektoru, nikoliv však veřejné investice nahradit.

Pro úlohu PPP je významný **transfer rizika na soukromý sektor**, jehož management je schopnější jej zvládnout a vynaložené náklady k tomu jsou nižší, než pokud by riziko připadlo veřejnému sektoru, což je zároveň klíčovým prvkem pro zajištění „**hodnoty za peníze**“.²⁴

V české odborné literatuře je problematika rizik projektů PPP, jejich analýzy, katalogu, managementu, závazkových vztahů, monitoringu a kontroly podrobně interpretována.²⁵ Jejich adekvátní řešení je nepochybně předpokladem úspěšného projektování a implementace PPP.

²¹ Alfen, Hans Wilhelm – Fischer, Katrin: Der PPP-Beschaffungsprozess, in: Weber, Martin – Schäffer, Michael – Hausmann, Friedrich, Ludwig (Hrsg.): Praxishandbuch Public Private Partnership. München, C. H. Beck 2006, s. 4 a násl.

²² Raschauer, Bernard: Verwaltungsaufgaben, in: Holzinger, Gerhart – Oberndorfer, Peter – Raschauer, Bernard, (Hrsg.): Österreichische Verwaltungslehre, 2. ed. Verlag Österreich Wien, s. 228 a násl.

²³ Holzinger, Gerhart: Die Organisation der Verwaltung, in: c. d. v pozn. č. 22, s. 147.

²⁴ Yescombe, E. R.: Public-Private Partnerships, Principles of Policy and Finance. Oxford, Elsevier 2007, s. 17 a násl.

²⁵ Např. Ostřížek, Jan a kol.: Public Private Partnership, Příležitost a výzva. Praha, C. H. Beck 2007, s. 91–114.

Předností PPP je **efektivnost** poskytování služeb, což je v zásadě zajištěno větší efektivností soukromého sektoru v relaci k veřejnému sektoru, vzhledem k tomu, že k efektivnímu výkonu služeb je motivován ziskem. PPP smlouvou však může být soukromý sektor odměňován nikoliv za efektivitu, ale za plnění požadavků stanovených v PPP smlouvě. Kontrola investory a věřiteli vůči projektové společnosti však může zajistit, že neefektivnost řízení a jiné nedostatky jsou rychle odkryty a napraveny.

PPP poskytuje nabídkám soukromého sektoru příležitost přicházet s rozmanitými řešeními a tím přinášet veřejnému sektoru prospěch v inovačních přístupech ať již v návrhu vybavení nebo v metodách poskytování služeb. Větší flexibilita ve specifikaci výkonů dává nabízejícím příležitost přicházet s inovačními řešeními.²⁶

Z hlediska právního zabezpečení PPP formou smíšeného hospodářského podnikání je důležité právně zabezpečit zájmy obou partnerů. Pro soukromý sektor jde např. o garantované dividendy jako předpoklad plnění veřejného úkolu, který je jasně definován. Veřejný zájem přitom musí být zajištěn většinou účastí veřejného sektoru na společném podnikání nebo uzavírací klauzulí menšinové účasti veřejného sektoru.

Pomocí pro PPP smlouvy jsou standardizované formy těchto smluv, které jsou ověřené praxí a minimalizují rizika spojená s tímto institutem. Práva a povinnosti partnerů musí být jasně stanoveny. Pro veřejný subjekt mají zabezpečovací klauzule zvláštní význam, zejména pravidla ručení za ztráty a právo výpovědi. Zdůrazňuje se zároveň pečlivý výběr hodnověrného soukromého partnera, který se pokud možno v těchto vztazích již osvědčil.²⁷

PPP má předpoklady všestranného perspektivního rozvoje již jen šíří oborů svého uplatnění, přičemž zahrnuje prakticky všechny složky infrastruktury. Projekty a smluvní zabezpečení PPP se týká veřejných silnic, zpoplatněných silnic, železnic, tunelů, mostů, energetiky, telekomunikací, letišť, přístavů, správních budov, věznic, podzemních drah, zdravotních a sociálních služeb. PPP zajišťuje rozvoj infrastruktury a poskytuje efektivním způsobem veřejné statky a služby.

Zkušenosti s uplatňováním PPP vyvolávají požadavky na zlepšení právní úpravy, organizace i projektování. Pokud jde o legislativní změny, doporučuje se např.

- objasnění legitimacy a pravomocí orgánů veřejné správy uzavírat PPP smlouvy,
- integrace různých prostorových (územních) procedur pro projekty výstavby,
- odstranění daňových anomálií, které mohou působit proti koncesím,
- zlepšení režimu kontroly veřejných výdajů a jeho přizpůsobení PPP.²⁸

Perspektivní předpoklady pro další vývoj a praktické uplatňování PPP spočívá v tom, že tento institut ve všech jeho formách umožňuje integrovat veřejný zájem na efektivním a kvalitním poskytování veřejných statků a služeb se soukromopodnikatelským zájmem na jeho rentabilitě.

²⁶ Yescombe, E. R., c. d. v pozn. 24, s. 22–23.

²⁷ Püttner, Günter: Chancen und Risiken von PPP aus juristischer Sicht, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Kooperationsformen zwischen Staat und Markt, Theoretische Grundlagen und praktische Ausprägungen von Public Private Partnership. Nomos, Baden-Baden 2006, s. 97 a násl.

²⁸ Bult-Spiering, Mirjam – Dewulf, Gert: Strategic Issues in Public Private Partnerships, An international perspective. Oxford, Blackwell Publishing, s. 179 a násl.

ON THE TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE SCIENCE

Summary

In the first part of his article the author deals with the impact of the technological progress, in particular of that of ICT, upon public administration. E-government and e-governance enable public administration to rationalize and expedite its activities and to expand the participation of the public in its performance.

The second part tackles the impact of globalization as can be witnessed in public administration, in particular the reduction of the role of macroeconomic and fiscal policies of the state and the significance of devolution (decentralization, deconcentration) of powers of public administration to regions and towns.

The final part is an analysis of cooperation and partnership between the public and private sectors, primarily with respect to the maintenance and construction of infrastructure and the increase of the efficiency of rendition of public services and estate, and its innovative potential.