

## JAK JE HODNOCENA KVALITA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR?

Jana Krbová

Fakulta managementu VŠE Praha v Jindřichově Hradci

**Abstrakt:** *Definice a pojmání veřejné správy bylo a je ovlivňováno různými vědeckými směry se snahou jednak o vymezení základních postulátů a atributů, ale i formování základní funkce, postavení a její materiální povahu. Souhrnně lze říci, že veřejná správa je činnost soustavy orgánů směřující k zabezpečení funkcí státu, které jsou předmětem veřejného zájmu. V tomto smyslu se tedy veřejná správa stává určitou páteří státu a jeho reprezentantem a její činnost ovlivňuje zásadním způsobem každého a proto otázka kvality a efektivnosti veřejné správy je v popředí zájmu nejen odborné veřejnosti.*

**Abstract:** *The definition and embracement of the Public administration has been and is affected with various scientific orientations; with tendencies of determination of basic postulates and attributes, formalization of basic function, role and its material character. We can say that the public administration is activity of the system of authorities oriented to the assuring of functions of the state, which are in public interest. In this sense the Public administration become the backbone of the state and the state representative. Its functions influence anybody of us and therefore the quality and efficiency of the Public administration is in behalf of (not only) skilled community.*

**Klíčová slova:** *Veřejná vláda, veřejná správa, teorie potřeb, kvalita*

**Key words:** *Public government, Public administration, Theory of needs, Quality*

Veřejná správa, jako nástrojový mechanismus výkonné moci, je z ekonomického hlediska čistým veřejným statkem a organizuje zabezpečování celé řady ostatních veřejných statků (školství, zdravotnictví, sociální péči apod.). Plní funkci zřizovatele vládních neziskových organizací. Na základě zákona a zákonnými způsoby vykonává státní dozor (stavební dozor, veterinární dozor, celní dozor, živnostenskou kontrolu).

Při strukturalizaci veřejného sektoru jsou účelově využívána různá kritéria mezi než lze řadit i kritérium potřeb<sup>1</sup>. Veřejnou správu lze zařadit do bloku společenských potřeb vedle policie, justice a armády, které jsou považovány za klasickou součást veřejného sektoru a jejichž existence a opodstatněnost není zpochybňována.

Z postavení veřejné správy, jako subjektu řídicího veřejný sektor, lze dovodit odpovědnost za zajišťování veřejných služeb. „Řízení veřejného sektoru (veřejných služeb) se považuje za stále důležitější funkci veřejné správy.“<sup>2</sup> „V souvislosti s reformou veřejné správy a reformou veřejných financí dochází v ČR k významnému posunu v dělbě kompetencí a odpovědnosti za zajišťování veřejných služeb. Obecným trendem je vytvořit takové modelové schéma, ve kterém stát (resp. ústřední správní úřady) vytváří systémové podmínky pro zajišťování veřejných služeb (jako je legislativa a související metodická činnost, monitoring kvality a dostupnosti služeb, kontrola, mechanismus tvorby vlastních finančních prostředků územní

---

<sup>1</sup>Strečková, Y. – Malý, I. a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press, 1998, s. 53. Z hlediska členění potřeb autoři používají systém bloků (blok společenských potřeb, blok odvětví rozvoje člověka, blok poznání a informací, blok technické infrastruktury, blok privátních statků a blok existenčních jistot.

<sup>2</sup> *Návrh koncepce reformy veřejné správy, platnost k 29.4.1999,*  
<http://www.mvcr.cz/reforma/koncepce1/obsah.htm>

samosprávy apod.) a kde územní samospráva (obce a kraje) odpovídá za vlastní doručování veřejných služeb dle nastavených parametrů s optimálním využitím místních podmínek včetně jejich konkrétního financování.“<sup>3</sup>

Z hlediska poskytování veřejných služeb mělo a má např. význam ustanovení krajů, jako vyšších územně samosprávných celků, na které v rámci decentralizace a dekoncentrace byl proveden přenos působnosti z ministerstev a později i ze školských úřadů a okresních úřadů jak do samostatné, tak i přenesené působnosti.<sup>4</sup>

Při analýze úlohy veřejné správy (vlády) lze z hlediska normativního přístupu zkoumat, co by vláda měla dělat., resp. jasně ohraničit roli vlády v ekonomice. Při dokonalé funkci všech trhů by měla být omezena role vlády jen na nezbytně nutné zásahy, např. přerozdělování důchodů. Dojde-li však k selhání soukromých trhů, nastupuje role vlády. To by se mělo dít za dodržení dvou základních podmínek, a to, že vládní zásah by měl vést k (i) paretovskému zlepšení a (ii) k tomu, že bude dodržen „*principiální soulad byrokratické struktury demokratické společnosti a charakteristiky politického procesu s navrhovanou změnou alokace zdrojů*“<sup>5</sup>.

Pozitivní přístup zkoumá souvislosti mezi vládními programy a podstatou politických procesů. Kladen je důraz na skutečné přínosy vládních programů na odstraňování tržních selhání, ne jenom na obecné a prázdné proklamace o tom, že právě ten či onen program přispěl k odstranění tržního selhání.

Není zpochybňována role vlády. Dokonce různé ekonomické směry vyjadřují souhlas s vymezením čtyř základních funkcí v ekonomice, které formuloval Samuelson. Jedná se o (i) „*vytváření právního prostoru pro fungování ekonomiky (zvláště vytváření prostoru pro soutěživost mezi podnikatelskými subjekty)*, (ii) *určování politiky makroekonomické stabilizace (především řešení magického čtyřúhelníku – růst HDP, nezaměstnanost, platební bilance a míra inflace)*, (iii) *ovlivňování alokace zdrojů na podporu ekonomické efektivnosti (především cestou daňové politiky)* a (iv) *vytváření programů ovlivňujících rozdělení a přerozdělení důchodů mezi obyvatele (především cestou veřejných rozpočtů a výdajových programů)*“<sup>6</sup>. Liší se však v míře uplatňování vládních zásahů do ekonomiky a argumentují selháním státu<sup>7</sup>. Selháním státních zásahů se zabývá teorie veřejné volby (public choice), která vznikla v reakci na „*ústřední tezi o selhání trhu, kterou vyslovuje tzv. ekonomie blahobytu*“<sup>8</sup>.

Vláda, resp. veřejná správa *představuje určitou formu organizace lidské společnosti, která je budována na politickém základě a uplatňuje svoji suverenitu na určitém území. Jedná se*

---

<sup>3</sup> Podklady pro konferenci: *Demokracie a právní stát. Analýza veřejných služeb, konané 10. června 2004 na MZV ČR,*

[http://72.14.203.104/search?q=cache:59\\_62NCXmbUJ:www.pcfpd.cz/download.htm+konference+demokracie+a+pravni+stat&hl=cs&ct=clnk&cd=2](http://72.14.203.104/search?q=cache:59_62NCXmbUJ:www.pcfpd.cz/download.htm+konference+demokracie+a+pravni+stat&hl=cs&ct=clnk&cd=2)

<sup>4</sup> Tento proces je legislativně podložen např. zákonem č. 290/2002 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků ČR na kraje a obce, občanské sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a souvisejících změny. Přenos působnosti se týkal 9 ministerstev a byl upraven v 29 zákonech.

<sup>5</sup> Halásek, D. a kol.: *Rozhodování ve veřejném sektoru, VŠB – TU Ostrava 2004, s.52*

<sup>6</sup> Halásek, D. a kol. *Rozhodování ve veřejném sektoru, VSB – TU Ostrava 2004, s. 56*

<sup>7</sup> *Diskuse o selhání státu měla silné projevy v 60. letech 20. století.*

<sup>8</sup> Kinkor, J. *Teorie veřejné volby: selhává trh nebo filosofie? [cit. 8.5.2006]*

<http://www.aynrand.cz/view.php?cisloclanku=2000021802>

*o celkovou veřejnou moc státu, národa, konstitucionálně organizovanou a vybavenou výkonným aparátem*<sup>9</sup>.

Každá země je spravována prostřednictvím veřejné správy a proto kvalita správy včetně kvality veřejných institucí je považována za klíčový faktor dlouhodobé růstové udržitelnosti. Kvalitu správy lze formulovat jako realizování vhodných politik a efektivní využívání veřejných zdrojů.

**Kvalita veřejné správy** a celého veřejného sektoru je pravidelně sledována agregovanými ukazateli. Tyto ukazatele využívá např. Světová banka<sup>10</sup> ke sledování kvality veřejné správy prostřednictvím tří dvojic agregovaných ukazatelů (kvalita politického procesu, efektivnost vládních politik a kvalita institucionálních interakcí) obsahujících 352 dílčích ukazatelů.

Kvalita politického procesu je hodnocena z hlediska (i) rozsahu demokracie hodnocené např. podle základních charakteristik politického procesu, občanských svobod, politických práv a nezávislosti médií a (ii) politické stability / nestability vyjadřující pravděpodobnost destabilizace vládní moci, jejího svržení nebo hrozby terorismu.

Efektivnost vládních politik je posuzována a hodnocena na základě (i) výkonnosti vlády hodnocené dle předpokladů pro formulaci a realizaci odpovídajících politik (zahrnují např. kvalitu poskytování veřejných služeb, kompetentnost úředníků, nezávislost úřadů na politických tlacích) a (ii) regulační kvality hodnotící politiky z hlediska zásahů narušujících funkčnost trhů (např. regulace cen).

Kvalita institucionálních interakcí je posuzována z hlediska (i) právního řádu jež hodnotí důvěru ve společenská pravidla a míru respektování / nerespektování těchto pravidel (např. kriminalita) a (ii) kontroly korupce.

Česká republika se z mezinárodního srovnání nachází na 22 až 21 místě v rámci 25 států EU. Z hlediska efektivnosti vlády, hodnocené mimo jiné i ukazatelem kvality poskytovaných služeb, se umístila ČR na jednom z posledních míst, a to před Polskem a Lotyšskem. Podrobné informace jsou uvedeny v příloze (viz tabulka 1 a graf 1).

Při sledování **kvality veřejných institucí** je používáno deset ukazatelů, přičemž jsou sledované ukazatele rozděleny do dvou skupin, a to do oblasti vlastnických práv a efektivnosti resp. neefektivnosti vládnutí. Po vyjádření dílčích průměrů (prostých) je stanovena celková průměrná hodnota kvality veřejných institucí.

Vlastnická práva jsou zkoumána z hlediska účinnosti legislativy v (i) oblasti konkursu a vyrovnání (kvalita vymezení a vynutitelnosti), (ii) vlastnických práv, (iii) duševního vlastnictví, (iv) policejních služeb a (v) nezávislosti soudů.

Efektivnost vlády zahrnuje oblasti (i) veřejných výdajů, (ii) centrální regulace a (iii) lokální regulace (sleduje se např. to, jak se získávají různá povolení, jak je nutné se přizpůsobovat regulacím, jaký je rozsah), (iv) transparentnost a srozumitelnost politik (sleduje se informovanost, způsob informování, srozumitelnost apod.) a (v) administrativní překážky např. pro začínající podnikatele.

Výsledky šetření Světového ekonomického fóra za rok 2004, do něhož bylo zapojeno 104 zemí, byly pomocí deseti ukazatelů použity k hodnocení kvality veřejných institucí.

---

<sup>9</sup> Halásek, D. a kol.: *Rozhodování ve veřejném sektoru*, VSB – TU Ostrava 2004, s. 53

<sup>10</sup> *Sledování kvality veřejné správy realizuje v rámci projektu Governance Matter (GM) v dvouletých intervalech od roku 1996.*

Z výsledků je patrné (viz tabulka 2), že i zde se Česká republika nachází mezi nejhůře hodnocenými státy.

V rámci pětadvaceti států Evropské unie se Česká republika v celkové hodnocení umístila na 23. místě. Ze sledovaných ukazatelů jsou v ČR nejhůře hodnoceny veřejné výdaje. V tomto ukazateli se sleduje např., zda nedochází k plýtvání s veřejnými zdroji tím, že veřejné instituce poskytují služby, které je schopen poskytovat soukromý trh.

Výše uvedená fakta jsou důvodem zlepšování kvality veřejné správy například prostřednictvím zavádění nových přístupů a metod řízení, vyšší profesionalizací, naplňováním principu transparentnosti a jsou výchozím předpokladem pro zkoumání efektivnosti veřejných financí.

### **Literatura:**

1. Halásek, D. a kol.: Rozhodování ve veřejném sektoru, VŠB – TU Ostrava 2004, s.52
2. Kinkor, J. Teorie veřejné volby: selhává trh nebo filosofie? [cit. 8.5.2006]  
<http://www.aynrand.cz/view.php?cisloclanku=2000021802>
3. Strecková, Y. – Malý, I. a kol.: Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Computer Press, 1998, s. 53.  
Z hlediska členění potřeb autoři používají systém bloků (blok společenských potřeb, blok odvětví rozvoje člověka, blok poznání a informací, blok technické infrastruktury, blok privátních statků a blok existenčních jistot.
4. Návrh koncepce reformy veřejné správy, platnost k 29.4.1999,  
<http://www.mvcr.cz/reforma/koncepce1/obsah.htm>
5. Podklady pro konferenci: Demokracie a právní stát. Analýza veřejných služeb, konané 10. června 2004 na MZV ČR,  
[http://72.14.203.104/search?q=cache:59\\_62NCXmbUJ:www.pcfpd.cz/download.htm+konference+demokracie+a+pravni+stat&hl=cs&ct=clnk&cd=2](http://72.14.203.104/search?q=cache:59_62NCXmbUJ:www.pcfpd.cz/download.htm+konference+demokracie+a+pravni+stat&hl=cs&ct=clnk&cd=2)
6. World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2004 – 2005. Palgrave MacMillan 2004

### **Kontaktní adresa:**

Ing. Jana Krbová  
Fakulta managementu VŠE Praha v Jindřichově Hradci  
Jarošovská 1117/II  
377 01 Jindřichův Hradec  
[krbova@fm.vse.cz](mailto:krbova@fm.vse.cz)

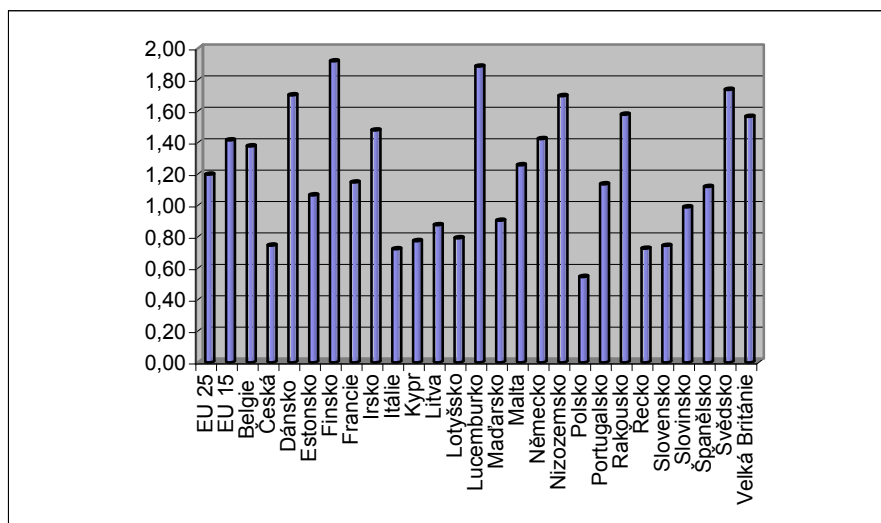
Příloha

Tabulka 1 Kvalita veřejné správy

Stát	Kvalita politického procesu		Efektivnost vládních politik		Kvalita institucionálních interakcí		Průměr	Pořadí
	Demokracie	Stabilita	Výkon vlády	Regulační kvalita	Právní řád	Kontrola korupce		
EU 25	1,23	0,93	1,25	1,29	1,20	1,27	1,20	
EU 15	1,32	1,00	1,56	1,40	1,47	1,73	1,41	
Belgie	1,35	0,94	1,71	1,25	1,47	1,53	1,38	10
<b>Česká republika</b>	<b>1,03</b>	<b>0,84</b>	<b>0,63</b>	<b>0,97</b>	<b>0,69</b>	<b>0,30</b>	<b>0,74</b>	<b>22 - 21</b>
Dánsko	1,59	1,21	2,15	1,76	1,11	2,38	1,70	5 - 4
Estonsko	1,13	0,92	0,99	1,61	0,91	0,82	1,06	15
Finsko	1,50	1,65	2,06	1,79	1,97	2,53	1,92	1
Francie	1,24	0,53	1,42	0,91	1,33	1,44	1,15	12
Irsko	1,30	1,22	1,48	1,63	1,62	1,61	1,48	8
Itálie	1,06	0,31	0,58	0,97	0,74	0,66	0,72	24 - 23
Kypr	0,96	0,85	0,70	1,16	0,60	0,36	0,77	20
Litva	1,00	0,34	1,02	1,23	0,85	0,80	0,87	18
Lotyšsko	0,96	0,95	0,60	1,02	0,98	0,23	0,79	19
Lucemburko	1,40	1,66	2,08	2,02	1,98	2,16	1,88	2
Maďarsko	1,16	0,85	0,68	1,22	0,85	0,65	0,90	17
Malta	1,26	1,46	1,03	1,30	1,23	1,25	1,26	11
Německo	1,38	0,92	1,38	1,29	1,66	1,90	1,42	9
Nizozemsko	1,49	1,15	2,00	1,67	1,78	2,08	1,70	5 - 4
Polsko	1,13	0,35	0,47	0,64	0,51	0,16	0,54	25
Portugalsko	1,31	1,06	0,92	1,14	1,14	1,23	1,13	13
Rakousko	1,25	1,18	1,76	1,41	1,76	2,10	1,58	6
Řecko	0,91	0,53	0,74	0,85	0,75	0,56	0,72	24 - 23
Slovensko	1,10	0,65	0,67	1,15	0,49	0,39	0,74	22 - 21
Slovinsko	1,12	0,99	1,02	0,89	0,93	0,97	0,99	16
Španělsko	1,17	0,54	1,29	1,13	1,12	1,45	1,12	14
Svédsko	1,52	1,38	1,92	1,54	1,85	2,20	1,74	3
Velká Británie	1,37	0,77	1,85	1,62	1,71	2,06	1,56	7

Pramen: World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2004 – 2005. Palgrave MacMillan 2004, vlastní úprava. Čím vyšší číslo, tím lepší hodnocení (použitá škála 7 – 0).

Graf 1 Kvalita veřejné správy



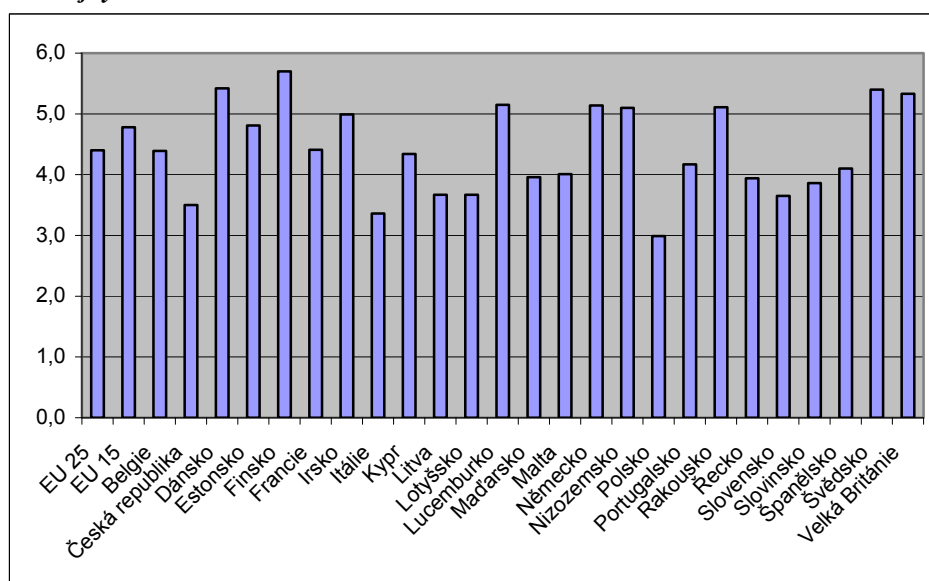
Pramen: World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2004 – 2005. Palgrave MacMillan 2004, vlastní úprava

Tabulka 2 Kvalita veřejných institucí

	Vlastnická práva					Efektivnost vlády					Průměr	Umístění
	Bankrotová legislativa	Vlastnická práva	Dusební vlastnictví	Policejní služby	Mezavislost soudů	Veřejné výdaje	Centrální regulace	Lokální regulace	Transparentnost politik	Překážky v podnikání		
EU 25	5,1	5,5	4,8	5,0	5,0	3,6	3,1	3,5	4,1	4,3	4,4	
EU 15	5,7	6,0	5,5	5,5	5,6	3,9	3,2	3,6	4,5	4,3	4,8	
Belgie	5,8	5,9	5,5	5,0	5,5	3,9	2,3	2,6	3,7	3,7	4,4	12 - 11
<b>Česká republika</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>	<b>4,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>23</b>
Dánsko	6,5	6,5	6,3	6,3	6,6	4,8	3,0	4,0	5,5	4,7	5,4	3 - 2
Estonsko	5,2	5,5	4,7	4,9	5,5	3,8	4,3	4,6	4,1	5,5	4,8	10
Finsko	6,2	6,5	6,1	6,6	6,6	4,9	4,5	4,8	5,2	5,6	5,7	1
Francie	6,0	5,9	5,7	5,5	4,9	3,5	2,2	2,6	4,1	3,7	4,4	12 - 11
Irsko	5,7	6,2	5,2	5,4	5,7	3,6	3,9	4,6	5,0	4,6	5,0	9
Itálie	4,0	4,5	3,9	4,6	3,6	2,5	2,0	2,2	3,0	3,3	3,4	24
Kypr	4,5	5,2	3,9	4,7	5,2	3,7	3,8	3,8	3,7	4,9	4,3	13
Litva	4,5	4,9	3,4	3,2	3,3	3,6	3,0	3,3	4,0	3,5	3,7	22 - 20
Lotyšsko	4,3	4,7	3,1	4,0	3,4	3,3	3,0	3,3	3,4	4,2	3,7	22 - 20
Lucemburko	5,0	6,4	5,6	5,7	6,0	4,7	3,6	4,0	5,3	5,2	5,2	5
Maďarsko	4,5	5,0	4,2	4,0	4,6	2,8	2,7	3,4	3,4	5,0	4,0	17 - 16
Malta	4,1	5,3	3,7	5,0	5,3	2,8	2,6	3,4	3,8	4,1	4,0	17 - 16
Německo	6,5	6,4	6,2	6,0	6,4	3,5	3,8	4,0	4,5	4,1	5,1	8 - 6
Nizozemsko	6,3	6,4	6,0	5,3	6,3	4,6	3,0	3,2	5,2	4,7	5,1	8 - 6
Polsko	4,2	3,7	2,8	3,2	3,1	2,3	2,2	2,6	2,5	3,3	3,0	25
Portugalsko	4,8	5,2	4,6	5,1	5,6	3,2	2,9	3,0	3,7	3,6	4,2	14
Rakousko	6,2	6,4	5,7	5,9	5,7	4,3	4,3	4,2	4,1	4,3	5,1	8 - 6
Řecko	4,6	5,2	4,3	4,9	4,6	3,4	2,7	2,8	3,7	3,2	3,9	19 - 18
Slovensko	4,0	4,6	3,8	4,0	3,6	2,7	2,7	3,1	3,4	4,6	3,7	22 - 20
Slovinško	4,2	4,7	4,5	4,4	3,9	2,9	2,8	3,1	3,8	4,3	3,9	19 - 18
Španělsko	4,7	5,1	4,5	4,9	4,1	4,3	3,0	3,1	3,8	3,5	4,1	15
Švédsko	6,3	6,2	6,3	6,0	6,1	3,6	4,0	4,7	5,4	5,4	5,4	3 - 2
Velká Británie	6,6	6,6	6,1	5,7	6,1	4,1	3,5	3,9	5,1	5,6	5,3	4

Pramen: World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2004 – 2005. Palgrave MacMillan 2004, vlastní úprava

Graf 2 Kvalita veřejných institucí v rámci EU



Pramen: World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2004 – 2005. Palgrave MacMillan 2004, vlastní úprava