

# Problémy české veřejné správy a byrokracie – současný stav a nástin řešení

doc. ing. **Vladimír Benáček**, CSc., Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy  
(kapitola 6. spolu s doc. dr. **Jiřím Kabele**, CSc., FSV UK).

Analytická podkladová studie pro Radu vlády ČR pro sociální a ekonomickou strategii. RASES,  
Analytické studie, Praha, leden 2000, s. 433-447

## 1. Trh versus hierarchie

„Byrokracie“ je standardně zavedeným teoretickým termínem institucionální ekonomie, veřejné ekonomie a ekonomie veřejné volby. Fungování ekonomického systému je v nich vysvětlováno v návaznosti na společenské rozhodování, které se vymyká bezprostřednímu působení (objektivně daného a perfektně fungujícího) trhu. **Role trhu a volné soutěže je tak v tomto systému nahrazována nebo doplňována hierarchiemi řízení a jejími institucionálními strukturami.** V mnoha ohledech je tato forma organizace a řízení přirozenou formou lidské koexistence, doplňující nedostatky nebo nežádoucí prvky tržního řízení nebo dále umocňující jeho efektivnost. Hlavním problémem hierarchického řízení je jeho snadná degenerace: ztráta kontroly společnosti jak nad cíli, tak nad prostředky řízení. Byrokratická hierarchie totiž začne žít svým autonomním životem, který přestane být ovládán jak jejím nejvyšším centrem, tak základnou účastníků, pro jejichž prospěch byla tato forma řízení původně vytvořena. **Ztráta zpětných vazeb** nahoru a dolů je prvním příznakem byrokratické degenerace.

Byrokracie, jako hierarchická organizační forma řízení, je sice známá od starověku, nicméně její nová podoba mohla vzniknout poměrně nedávno, což souvisí s budováním tzv. státu blahobytu. Zatímco do 1. světové války podíl výdajů státního rozpočtu (SR) na HDP nedosahoval 15%, ekonomická síla státu (měřená podílem SR na HDP) dosahovala v pozdějších letech v komunistických zemích 70-80%, respektive 30-55% ve vyspělých kapitalistických zemích. Až do této doby se nepodařilo v kapitalistickém světě zvrátit vývoj, že podíl SR/HDP roste úměrně s růstem HDP na hlavu. Jinak řečeno, velikost státní administrativy a bohatství státu spolu přímo souvisejí, přičemž není zcela jasné kde je příčina a kde následek této vazby. Je zřejmé, že bez rozvoje veřejného sektoru a veřejné administrativy dosud nejde společenské bohatství v žádné zemi rozvíjet. To vedlo některé ekonomy (např. M. Olsona, W. Baumola nebo W. Niskanena) k závěru, že **bohatství státu přímo závisí v první řadě na tom, jak se jeho společnosti podaří udržet veřejnou administrativu ve funkčním stavu a zabránit tendenci politiků a byrokracie k přerozdělování bohatství**, místo aby napomáhala jeho vytváření.

Je zřejmé, že budování takových mechanismů řízení a kontroly systémů veřejné správy u nás nepokročilo příliš daleko a neustále dochází k jeho konfliktnímu střetu s tržními mechanismy, které také pod tímto tlakem degenerují. Přestože řízení společnosti pomocí hierarchických struktur dostalo svého vrcholu v totalitních systémech centrálního plánování, je otázkou vysvětlit proč po r. 1989 česká veřejná administrativní začala tak překotně růst a proč je u nás podíl státu na HDP stále výrazně vyšší, než v jiných kapitalistických zemích na podobném stupni vývoje.

## 2. Veřejné statky a selhání trhu

Jaké podmínky a vzory chování charakterizují vznik veřejné správy, byrokracie a jejich disfunkční degeneraci? V první řadě je to selhání trhu při uspokojování poptávky po tzv. **veřejných statcích** (viz rámeček), na což navazují problémy s **externalitami**. Místo soukromých dodavatelů těchto statků na základě tržní (cenové) konkurence v boji o svrchovaného klienta vstupuje do hry státem ustavený orgán (státní agentura), který ve většině případů dostává i roli regulátora. Místo cenové konkurence a kontraktů mezi nezávislými soukromými subjekty se centrální institucí byrokratického řízení stává její **rozpočet**. Mimořádné získávání rozpočtových příjmů a monopolní postavení na straně rozpočtových vydání úzce souvisejí s funkcí státní správy jako **agentury s neúplně definovanými funkcemi**.

## Veřejné statky

Veřejným statkem je komodita nebo služba, jejíž dodávka pro spotřebu jedním člověkem může být využita ve spotřebě jiné osoby, aniž to způsobuje dodatečné náklady (např. maják, ohňostroj, veřejný park). Na to úzce navazuje pojem externality, která vzniká tím, že výroba nebo spotřeba určité komodity nebo služby u jedné osoby se dotýká blahobytu jiné osoby, aniž si to tato objednala (např. znečištění ovzduší, hluk, infekce, charita). Ačkoli čistých veřejných statků je velice málo, statků, jimž lidé připisují určité (mezní) aspekty veřejných statků je velice mnoho.

Jedná se např. o oblasti jako **zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, životní prostředí, zdraví lidí, zdravotnictví, hygiena, školství, věda, kultura, bezpečnost lidí i státu, veřejné informace, technické standardy a normy, kontrola monopolů, veřejné sítě, dopravní infrastruktura, právo, justice, péče o děti a mládež, tolerování minorit, zabezpečení důchodců, invalidů a přestárlých, stabilní měna, nízká nezaměstnanost, konkurence mezi podniky, efektivnost trhů, goodwill státu, vztah státu k nadnárodním organizacím, zahraniční politika, dodržování vlastnických práv, veřejná administrativa, fiskální systém, politický systém, atd. K tomu lze přidat prosazování určitých hodnot, jako etika, ethos podnikání, charita, vědomí společenské sounáležitosti, rovnost, humanitní kultivovanost, demokracie, náboženská a rasová tolerance, integrita osobnosti občanů, atd.**

Už jenom pohled na výčet uvedených oblastí naznačuje, že fungování veřejné správy v Česku není na uspokojivé úrovni, protože ve valné většině z nich se vyskytují vleklé problémy a jejichž řešení nebude určitě snadné.

Dle Webera je státní správa budována jako nástroj k uspokojování veřejných zájmů. Ty jsou získávány od občanů na základě voleb, kontaktů občanů s politickými stranami nebo přímo se státními institucemi. Mezi občanem jako cílovým spotřebitelem (tzv. principálem) a úředníkem spravujícím vydání rozpočtu (agentem) je však řetěz mlhavě podmíněných transmisních a kontrolních mechanismů, které úřední exekutivě ve skutečnosti zaručují značnou autonomii. Moderní teorie veřejné správy (Buchanan, Tullock, Mueller, Niskanen) proto předpokládá, že fungování veřejného sektoru je silně určováno osobními nebo skupinovými zájmy jeho aktérů.

Chybějící autonomní (tzv. self-enforcing) trh veřejných statků (což je dáno podstatou tohoto problému) je tudíž nutno dodatečně vytvořit z pozice agentury zastávající „veřejné zájmy“. To znamená, že tento trh vzniká uměle jako tzv. „socially-contrived market“, za nímž by ideálně měl stát konsensus občanů, kteří ve svobodných volbách projeví svůj „společný zájem“, respektive zájem, který vadí nejmenší možné minoritě společnosti. Nejčastěji se tudíž prosazuje pomocí soutěže politických stran ve volbách. Alternativami jsou různé formy referenda, masové manifestace a podpisové akce. Dále to mohou být občanské aktivity, nátlakové skupiny a nakonec i různé lobbistické organizace. Logika celého systému veřejné správy je bytostně založena na existenci veřejných statků a společenského konsensu na jedné straně a politických sdružení (stran) a veřejné administrativy (byrokracie) na druhé straně.

Je zřejmé, že proces transmise požadavků na veřejné statky až do momentu jejich operativního poskytování konkrétním lidem je složitě zprostředkovaný a následná kontrola agentů principálem (tj. společností jako imaginárního – fyzicky neexistujícího – principála) je v něm složitá. Navíc uměle vytvořený „trh“ funguje většinou jen po dobu voleb. Po jejich skončení trh veřejných statků projde metamorfózou a vynořuje se jako hierarchie byrokratické „správy“. Bez existence veřejných statků by však nemohly existovat jak politické strany, tak státní administrativa a její byrokratické struktury.

Vraťme se znovu k nejběžnějšímu prostředku zajišťování veřejných statků v demokraciích, jímž jsou volby. Ve volbách se utkávají politické strany a případně nezávislí kandidáti a to buď na centrální úrovni, nebo na úrovni kraje, okresu, obce nebo dokonce i na nižších organizačních úrovních subsidiarity. Vítěz voleb dostává „mandát“, který je časově a věcně omezený. Vítězná strana pak jmenuje konkrétní subjekt (agenturu a jejího představitele), který se na jedné straně stává subagentem politické strany, ale na druhé straně se stává po dobu mandátu principálem, který dostává právo používat rozpočet a majetek, který mu je společností svěřený. Daný správce tudíž není ani vlastníkem svěřených prostředků, ani mu většinou nenáleží zisk, který by z efektivního hospodaření plynul. Jeho dlouhodobým zájmem je dostat nový mandát a dostat maximálně možný rozpočet.

Chování státního úředníka, jako správce majetku někoho jiného, a posléze byrokrata, je podmíněno možnostmi jak maximalizovat rozpočet na danou činnost a jak při daném rozpočtu minimalizovat své náklady (úsilí). Toho lze optimálně dosáhnout pouze při **získání monopolu** na provozování dané činnosti. Vyžaduje to jednak mít pevné vlastní zázemí (např. **definitivu**), jednak vymýtiti jakékoli alternativy k uspokojování dané služby a dále dosáhnout **informační asymetrie** jak vůči spotřebitelům, tak vůči nadřízeným. Znakem „úspěšné“ byrokracie proto je stav, kde relevantní informace je nahrazena (des)informační anarchií. Tím se vytváří vhodné prostředí k tomu, aby se základní příjem byrokrata z rozpočtu mohl zvětšit o dodatečný osobní příjem z přivlastnění takto vzniklé monopolní a informační renty. Byrokracie se v těchto případech spojuje s **korupcí**.

Ekonomickou zásadou pro maximalizaci renty (tj. úplatků) je potlačit informace o nabídce, snížit disponibilní množství a licitovat rozdělování takto blokových zdrojů individuálně až za cenu, kterou daný spotřebitel unese. Sklon ke korupci roste s tím, jak plat státního zaměstnance zaostává za platy ve srovnatelných oblastech administrativy a rozhodování v soukromém sektoru. Jinak řečeno, korupce roste, když **konkurence** o místa ve veřejné administrativě ze strany nezkorumpovaných úředníků je nízká. To také vede k tzv. **obrácenému výběru** (adverse selection) lidského kapitálu. Nekompetentní mzdy znamenají budování buď nekompetentního personálu nebo personálu, který je kompetentní ve schopnosti získat si příjem z mimomzdových kanálů (např. z korupce). Monopolní prostředí státní správy konzervaci tohoto obráceného výběru ještě napomáhá. Pokud si uvědomíme, že českým veřejným sektorem protéká zhruba polovina HDP, pak rozhodnutí dosáhnout snížení deficitu SR pomocí takové akce jakou je snížení mzdových fondů ve státní administrativě hraničí s morálním hazardem s efektivností využívání poloviny HDP<sup>1</sup>.

Dalším vysvětlením chování byrokrata (kromě boje o fixní plat, definitivu, rozpočet a přístup k úplatkům) je jeho moc, nadřazenost a schopnost beztretně šikanovat příjemce služeb. Zlepšení jeho sebevědomí se tak kombinuje s růstem jeho „ceny“ na trhu přízní, současně se snížením přítoku další práce. To vysvětluje, proč aparát veřejné administrativy tolik přitahuje lidi s oportunistickým, antisociálním a neefektivním chováním. Obrácený výběr, započatý nízkými platy a nekonkurenčním prostředím, se tak dále upevňuje. Opakem takového stavu státní služby je vytváření elitní skupiny administrátorů založené na dlouhodobé profesní výkonnosti, politické neutralitě a stavovské cti. To je také jedním z motivujících prvků k zavedení zákona o státní službě.

### 3. Byrokracie jako nemoc ekonomické vyspělosti

Tím, jak stát na sebe přebírá další odpovědnosti za chod společnosti a jak za tímto účelem získává stále větší krajíc z národního důchodu, roste i možnost zneužívání těchto práv. Společenské nebezpečí byrokratizace celé společnosti spočívá zejména v následujícím:

- a) Tím, že informační zkreslení, organizace a formy fungování byrokratických systémů vylučují konkurenci a analýzu nákladů a výnosů, daná společnost není schopna řídit jak efektivní tvorbu nových hodnot, tak jejich rozdělování.<sup>2</sup>
- b) Neschopnost kontrolovat své náklady nutí veřejný sektor zvyšovat daně, což zase umožní dále nafukovat veřejné rozpočty.<sup>3</sup> Vybírání daní a obrana proti daním nutí zbytek ekonomiky orientovat se více na přerozdělování existujícího bohatství, než na jeho vytváření.

---

<sup>1</sup> Dle ČSÚ ve státním sektoru poklesl mzdový fond vlivem balíčků o 7,3 % (měřeno v reálném vyjádření za období duben 1998/duben 1997). K dobru tehdejší vlády je nutno dodat, že toto snížení bylo doprovázeno snížením stavu zaměstnanců, čímž zřejmě nemuselo dojít k výraznějšímu poklesu průměrných reálných mezd. V roce 1999 se očekává, že předchozí snížení stavů a mzdových fondů se více než vyrovná novým nárůstem.

<sup>2</sup> Velkým problémem kontroly efektivnosti sektoru veřejných statků je to, že jeho produkci nejsou sériové jednotky množství, ale velice komplexní balík služeb s neurčitými parametry kvality, který je „směňován“ mimotržně za (měkký) rozpočet daný ex ante, tj. zálohově. Velkou část jeho nákladů jsou navíc velice neprůhledné transakční náklady. Standardní metody hlídání efektivnosti podle ekonomických kritérií pak v tomto prostředí mohou selhávat. Navíc i kdybychom docílili úspor mezi příjmy a výdaji, takto ušetřené prostředky se musí vrátit státu. Tím uvnitř českého veřejného sektoru neexistuje vnitřní motiv zvýšit efektivnost systému.

- c) Správu „veřejných statků“, která je vlastním důvodem existence veřejného sektoru, lze velice snadno manipulovat. Například některé zájmové skupiny kolem státních zakázek jsou schopny přesvědčit veřejnou správu o nutnosti dodávek takových "veřejných statků", z nichž mají prospěch jen ony samotné. Poptávka po „veřejných statcích“ je generována samotnou byrokracií, často s podporou různých nařízení a regulací.
- d) Kombinace netržního prostředí, selhání kontroly nákladů a měření kvality a následného měkkého rozpočtového omezení vede k tomu, že veřejný sektor je vždy větší, než by měla být jeho optimální velikost. Rozvíjí se tak na úkor efektivnějšího soukromého sektoru, přičemž mnohé přirozené domény veřejného sektoru mohou současně zůstat zanedbané.
- e) Udržování chodu a růst byrokracie vede k tendenci vytvářet neformální organizace (sítě klientel). To se projevuje prorůstáním státní administrativy s politickými stranami, soukromým businessem, médií a organizovaným zločinem, což často bývá spojeno s korupcí ve velkém.
- f) Úředník je v podstatě vždy jen agenturou - tj. není vlastníkem zdrojů, s nimiž disponuje nebo o nichž rozhoduje. Pokud je stát ale slabý, může si úředník-správce nárokovat některá vlastnická práva. To ho nutí oslabovat právní stát a státní organizaci.
- g) Vedení státní administrativy si nebezpečí soukromého hledání renty (tj. obohacování se správců) uvedeného v předchozích bodech uvědomuje. Proto v zájmu stability systému je nuceno budovat státní službu z pozice služby státu. Z toho ale vypadá nakonec vlastní účel státní služby, kterým je služba občanům. Výsledkem je odcizení občanů vůči „vrchnosti“, jejich rezignace a zakonzervování stavu chřadnoucí společnosti.

Pokud byrokracii v ekonomii chápeme jako **protiklad trhu**, respektive jako konkurenci trhu, pak do oblasti tržního podnikání byrokracie často proniká jako bariéra, která **brání rozvoji trhů**, tržní konkurence, efektivnosti, iniciativy a restrukturalizace. Lze dokonce říci, že téměř za všemi významnými problémy české ekonomiky (netransparentnost zákonů, selhávající justice, kriminalita, korupce, stagnující restrukturalizace bývalých státních podniků, problémy se zdravotnictvím, sociální sítě, drahami, bankami, kapitálovým trhem, životním prostředím, atd.) vězí větší nebo menší selhání státu.

#### 4. Mezinárodní srovnání veřejného sektoru a státní správy

Jednou z možností mezinárodního srovnání efektivnosti státní správy je index sledovaný Světovou bankou a charakterizující intenzitu času, který musí strávit manažeři firem při jednání s vládními úředníky. Česko z 10 možných bodů dostalo pro r. 1997 známku 5,2 (spolu s Polskem a Maďarskem). Těsně před námi byly Belgie a Řecko, přičemž z rozvinutých zemí Evropy jediná Itálie zůstala těsně za námi. Bohužel, ostatní statistiky mohou nabídnout pouze kvantitativní ukazatele spojené s rozsahem zaměstnanosti nebo s relativní velikostí rozpočtů.

Tabulka 1 nabízí mezinárodní srovnání zaměstnanosti ve veřejném sektoru.

---

<sup>3</sup> V USA se odhaduje, že samotné náklady administrativní regulace a byrokracie představují 8-9% národního důchodu. Evropské studie zjistily, že v západní Evropě tyto ztráty přesahují 10%. Situace v českých zemích bude zřejmě ještě méně příznivá. Co je ale nebezpečnější než přímé ztráty, jsou nepřímé vlivy: dlouhodobé ztráty efektivnosti podnikání, nízké míry investic a inovací, zpomalení tvorby nových pracovních příležitostí a nedostatečná dynamika růstu.

**Tabulka 1: Zaměstnanost ve veřejném sektoru v r. 1995 (v tis. osob)**

Veřejný sektor:	Řecko	Špan.	Nizoz.	Britan.	Rakous	Portug	Česko	Belg.	Švéd.
Centrální	230	576	522	1020	169	537	-	138	234
Regionální a lokální	133	897	191	2040	297	87	-	597	1032
Celkem	363	1473	713	3060	466	624	<b>638</b>	735	1266
Obyvatel celkem	10426	40002	15397	57280	7832	10228	<b>10331</b>	10052	8615
Podíl na počtu obyv. v %	3,48	3,68	4,63	5,34	5,95	6,10	<b>6,18</b>	7,31	14,7

Prameny: Measuring Public Employment in OECD Countries. PUMA, OECD, 1997

Statistická ročenka ČR, ČSÚ, 1997

Poznámka.: Ze statistiky jsou vyloučeny zaměstnanci státních podniků a právnických osob částečně financovaných dotacemi z veřejných prostředků. Ve statistikách je zahrnuta zaměstnanost v centrální, regionální a místní správě, armádě, školství, justici, policii, sociálním pojištění a sociálních službách státu. Bohužel u českých dat není zaručena jejich konsistence s daty ostatních zemí. Odhad 638 tisíc pracovníků pro Česko byl získán součtem údajů za veřejnou správu (162), školství (322) a ostatní veřejné, soc. a osobní služby (154). **Vyloučeny jsou nedostupné údaje o policii a armádě.** Po jejich započtení by podíl zaměstnanců českého veřejného sektoru na počtu obyvatel přesáhl zřejmě čísla za Belgie.

V tabulce 1 je zajímavé sledovat rozdíly mezi Nizozemskem s centralizovanou a tradičně efektivní vládou a zbyrokratizovanou decentralizovanou Belgií. Opačný jev nabízí srovnání Portugalska (bujná centrální administrativa) a decentralizované štíhlé administrativy Španělska. Světovým extrémem je veřejná administrativa Švédska (podobně Dánska a Norska).

Jak je vidět, Evropa nabízí široké spektrum alternativ v přístupu k organizaci státních služeb. Už od počátku 80. let se ve světě probíhá kritika nadměrné role státu v souvislosti s neudržitelností tzv. státu blahobytu. Nicméně vlna zeštíhlení státní správy se nesetkala všude se stejným úspěchem. Reforma veřejného sektoru v zemích OECD se v současnosti řídí následujícími principy:

- stanovení strategických cílů a rolí vlád na úrovni centrální, regionální a lokální
- vyjasnění odpovědnosti úřadů a osob v závislosti na cílech (na rozdíl od odpovědnosti podle pravidel/zákonů)
- nahrazování přímého řízení, operativy a regulace podle nařízení nepřímou regulací podle cílů
- devoluce a subsidiarita - tj. přesun rozhodování a operativy do efektivnějších rukou (privatizace, subkontrahování, regulační dozor, centralizace, decentralizace, atd.)
- veřejných a průhledných soutěží o veřejné zakázky
- kvantifikace výsledků a podkladů pro alternativy rozhodování (všude tam, kde se dají uplatnit pravidla efektivnosti - nákladů a výnosů)
- koherence politik na základě strategických priorit služeb veřejnosti
- stanovení rozpočtových limitů a zajištění veřejného dozoru nad rozpočty
- hlídání vysoké kvality lidských zdrojů ve veřejné správě.

Jiným ukazatelem pro mezinárodní srovnání velikosti státní správy je podíl státního rozpočtu k HDP. Tento podíl v podstatě charakterizuje úroveň státního paternalismu a váhu byrokracie v dané společnosti. Zatímco u nás daňové příjmy (dle metodiky daňové kvóty, vč. pojistného sociálního a nemocenského zabezpečení) představovaly v r. 1995 zhruba 46% HDP (viz Vašková (1996)), ve stejném období to bylo v Portugalsku jen 32%, v Británii 34%, Španělsku 35% a Německu 40%. Při započtení ostatních kvazi-fiskálních příjmů a výdajů státu (např. Fondu národního majetku, Národní banky a dluhu státu skrytého v Konsolidační bance, České inkasní, České finanční, státem garantovaném sociálním a zdravotním pojištění a v různých zárukách) by se podíl státu na HDP zvýšil přinejmenším na 50%. (Benáček (1997)), což v kapitalistickém světě patří k absolutním špičkám úzké skupiny tzv. států blahobytu. V současné době se sice podíl veřejných rozpočtů na HDP snížil na 43%, nicméně do této statistiky nejsou započteny kvazifiskální příjmy (resp. výdaje) a skrytý státní dluh. Po jejich započtení do statistiky by se váha státních financí na HDP znovu přibližovala ke hranici 50%.

Z mikroekonomického hlediska se byrokracie daňové zátěže projevuje nejen v příliš vysokých daních, ale i ve ztrátě času a peněz na evidenci daní, studium daňových předpisů, přípravě daňových úniků a na korupci. Fakt, že korupce státní správy je jedním z hlavních problémů této společnosti potvrdil i nedávný výzkum agentury GfK (viz Hosp. noviny, 3.12.99, s. 3), kde s tímto názorem souhlasí 26% obyvatel, což je o 4% více než loni. V mezinárodním srovnání korupce státní správy dle poslední statistiky Transparency International je Česko na 39. místě z 99 sledovaných zemí. Přitom od roku 1996 (25. místo) se pozice Česka rok od roku zhoršuje. Ze zemí OECD je za námi jediné Polsko a Mexiko. K podobným zprávám došly i průzkumy EU a Mezinárodního měnového fondu.

To, že veřejný sektor, státní administrativa a byrokracie v České republice se po rozpadu totalitního systému řízení pomocí byrokratických hierarchií nezastavil dokládají i další statistiky.

**Tabulka 2: Pracovníci v civilních sektorech veřejné správy České republiky**

Sektor	1989	1990	1993	1996	1997	1998
Aparáty ústředních orgánů st. správy <sup>1</sup>	-	-	8761	9841	10683	-
- 1993 = 100 %	-	-	100	112	122	-
Ústředně řízené územní orgány st. správy <sup>1</sup>	-	-	25216	30891	31294	-
- 1993 = 100 %	-	-	100	123	124	-
<b>Celkem veř. správa (vč. sociál. zabez.)<sup>2</sup></b>	-	<b>95743</b>	<b>132675</b>	<b>167917</b>	<b>175478</b>	<b>177066</b>
- 1990 = 100 %	-	100	139	175	183	185
Zaměstn. ve veř. spr./ počet obyv. ČR (%)		0.92	1.28	1.63	1.68	1.72
St.správa, soudnictví, prokurat. a arbitráž <sup>3</sup>	78917	105514	-	-	-	-
Školství <sup>2</sup>		316807	323893	321839	308612	304403

Zdroj: <sup>1</sup> data ČSÚ, zvláštní šetření, 1998, <sup>2</sup> Statistická ročenka ČR, 1997 a 1998 (z dat jsou vyloučeny počty zaměstnanců policie a armády) <sup>3</sup> Statistická ročenka ČR, 1993

Například z tabulky 2 je zřejmé, že růst státní správy byl tím vyšší, čím byl aparát vzdálenější od špičky hierarchie. Navíc data ukazují, že k růstu veřejné správy nedocházelo jen od roku 1993 (po rozpadu federace), ale už od roku 1990, kdy předtím dosti stacionární časová řada najednou poskočila nahoru o plnou jednu třetinu.

**Tabulka 3: Pracovníci v civilních sektorech veřejné správy České republiky<sup>1</sup>**  
(podrobnější členění ř. 6 z tabulky 2)

Sektor	1990	1993	1994	1995	1996	1997
Celkem veř. správa (vč. úřadů sociál. zab.) <sup>2</sup>	95743	132675	146266	161644	167917	175478
1993 = 100 %	-	100	110	122	127	132
- okresní a obecní úřady	-	55295	59641	65797	69853	78973
1993 = 100 %	-	100	108	119	126	143
- ostatní státní správa	-	41182	45263	46216	46992	47778
1993 = 100 %	-	100	110	112	114	116
- služby pro společnost	-	23988	25918	33076	35644	31130
1993 = 100 %	-	100	108	138	149	130
- povinné sociální pojištění	-	12210	15444	16555	15428	15289
1993 = 100 %	-	100	126	136	126	125

Zdroj: <sup>1</sup> zvláštní zpracování ČSÚ, 1998, <sup>2</sup> Statistická ročenka ČR, 1997, s. 259 (z dat jsou vyloučeny počty zaměstnanců policie, armády a školství)

Jednou z nejzávažnějších výhrad vůči fungování české státní správy je hodnocení příprav české ekonomiky na vstup do EU. Ve zprávě Evropské komise se kritika tohoto sektoru stává přímo prvořadou bariérou vstupu České republiky do EU. Reforma státní správy je přímo podmínkou vstupu do EU.

## 5. Byrokracie jako selhání veřejné správy v klíčových oblastech ekonomiky

Byrokracii lze z ekonomického hlediska považovat za formu **transakčních nákladů**. Je zajímavé, že tyto náklady často s veřejnými statky nemají nic společného. Jsou uvalovány tam, kde **renta z "regulace"** je snadno dosažitelná. To je i tam, kde trhy by dané služby poskytly efektivněji. Samozřejmě o tuto rentu zápasí nejen sama byrokracie, ale i lobby zavedených soukromých klientel, které si byrokracii vlastně pěstují. Byrokracie má v Česku zvlášť vhodné podmínky k existenci v následujících oblastech:

- **Fiskální systém a daně:** těžkopádnost českého systému výběru daní se velkou zátěží pro podnikatelský sektor zvláště pro jeho nesystematičnost předpisů, které mají často mnohoznačnou interpretaci. Navíc se předpisy velice často mění a podniky nejsou schopny sledovat změny. Daňové úniky se týkají kolem 15-20 % HDP, což výrazně zvýhodňuje nekalé podnikatele. Podíl daní, kvazifiskálních příjmů a skrytého státního dluhu na HDP je v Česku výrazně nadprůměrný mezi zeměmi OECD.
- **Inovace:** různé atesty, zkoušky kvality a registrace nových výrobků nejenže odloží uvedení inovovaných produktů na trh o 4 až 14 měsíců, ale představuje i značný výdaj kapitálu na samotné řízení. Tím se oslabuje konkurence v odvětví zejména ze strany vstupu outsiderů. Tento tvrdošijně uplatňovaný pozůstatek centrálního plánování je naší zvláštností. Například v Evropské unii se tak nepostupuje. Za kvalitu tam odpovídají automaticky sami výrobci.
- **Investice:** regulace investiční činnosti efektivně brání rychlé restrukturalizaci výroby a tím i konkurenci. Přestože Evropa ve srovnání s USA nebo jihovýchodní Asii je mnohem více byrokratická, Česko v kladení bariér investorům je jednou z vedoucích zemí. Tím, že nejvýraznějšími investory u nás jsou zahraniční firmy, regulace investic je současně významnou bariérou vstupu přímých zahraničních investic. To, že podíl zahraničních investic „na zelené louce“ na celkových zahraničních investicích je u nás jedním z nejnižších v postkomunistických zemích, je do značné míry ovlivněno byrokracií v této oblasti.
- **Zahraněční obchod:** celní a licenční správa a administrace tzv. netarifních bariér dokážou často zvednout transakční náklady tak vysoko, že jak import, tak i export se stávají konkurenčně neschopnými. Dle nedávné studie C. Pomeryho z CzechInvestu přímí zahraniční investoři považují české celní řízení (vedle legislativy a obchodních soudů) za jednu z hlavních překážek vstupu zahraničního kapitálu do českého průmyslu.
- **Malé a střední podnikání:** přestože byrokracie není explicitně zaměřena na regulaci malých a středních podniků, samotná podstata regulací vede k tomu, že tyto jsou byrokracií tvrdě postiženy. Je to tím, že regulace představuje fixní transakční náklad, který dopadá na výrobní jednotku ve stejné výši bez ohledu na velikost podniku.<sup>4</sup> Aktivitu malých a středních podniků můžeme považovat za nejdynamičtější faktor transformace české ekonomiky.<sup>5</sup>
- **Nemovitosti:** pozemky a budovy jsou hlavním osobním bohatstvím ve společnosti, čímž se stávají také objektem zájmů různých hledačů renty. Tím, že byrokracie má možnost zasahovat do procesu vykonávání vlastnických práv a klást mu překážky se zájmem přečerpat část tohoto bohatství na svou stranu, nejenže napomáhá korupci, ale všeobecným zvyšováním transakčních nákladů v této klíčové oblasti ohrožuje i samotnou podstatu soukromého vlastnictví a efektivnost kapitalismu. Z tohoto hlediska není divu, proč u nás existuje taková byrokracie v dalších významných oblastech "dohledu" nad soukromým vlastnictvím: v evidenci aut, registraci firem a živností.

Jako červená nit' se všemi výše uvedenými šesti oblastmi, naprosto **klíčovými pro rozvoj** každé moderní ekonomiky, táhne **fungování legislativy a justice**, které se v českém případě stávají formálním zaštitěním získané mocné pozice byrokracie. Její nefunkčnost tak nahrává tvorbě šedé ekonomiky,

---

<sup>4</sup> *Například v Nizozemí bylo v r. 1993 zjištěno, že jen samotné administrativní náklady na zaměstnance byly u podniků s méně než 10 zaměstnanci 3500 ECU, zatímco u podniků s více než 100 zaměstnanců to bylo jen 600 ECU ročně. To, že rozdíl je zhruba jen 6-násobný, je jen díky tomu, že v Nizozemí mají dobře propracovaný systém ulehčování administrativy malým podnikům.*

<sup>5</sup> *Podíl firem do 250 zaměstnanců na HDP je u nás odhadován (dle statistik ČSÚ) na 45-55%. Jejich podíl na celkové zaměstnanosti je zhruba 50-60%. Malé a střední podniky, spolu s firmami se zahraničním kapitálem, byly v letech 1990-99 jedinými neustále rostoucími segmenty české ekonomiky.*

„privatizaci“ kanálů pro rozdělování veřejných statků, erozi hodnot a rezignaci lidí na spoluřízení svého života.

**6. Jak problémy s byrokracií řešit** – Nástin zásad, akcí a programů reformy české státní správy (Spoluautorem této části studie je doc. dr. Jiří Kabele, CSc., Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Univerzita Karlova v Praze)

Jak bylo vysvětleno v předchozím analytickém a empirickém výkladu, problém státní správy a jejího byrokratického fungování patří mezi těch několika základním a tím i věčným problémům fungování celé lidské společnosti. Ve vyrovnávání se s nimi neexistují jednoduchá řešení. Přesto právě se schopností řešit právě tento téměř sisyfovský úkol je spojen osud celé dané společnosti a jejího státu. Rezignace na tomto poli může znamenat, že daný stát se na dlouhá léta stane hříčkou neproduktivních domácích zájmů a malicherných zápasů. Tím také takový stát ztratí možnost zapojit se pozitivním způsobem do světového dění a podléhá i na mezinárodním poli. Naopak, pokud se společnosti podaří nalézt rovnováhu mezi tvůrčími zájmy občanů, podniků a státu, může to vést k jejich dlouhodobému rozkvětu a prosperitě.

### 6.1. Jak reformovat státní správu, zejména její management

- **Učinit byrokracii veřejným problémem: rozhýbat národ:**  
Z pohledu čirého idealismu by bylo zřejmě nejučinnější, kdyby se lidé probudili ze současné letargie, politiky konfrontace a budování prosperity na úkor jiných, a místo spoléhání se na pomoc zvenčí (od byrokratů, profesionálních politiků, zahraničních zájmů) se sami zaktivizovali a začali mluvit do věcí veřejných. Tento automatický rozvoj „zdola“ je však málo pravděpodobnou politikou.
- **Deklarace vládního programu:**  
Vláda by měla dát ve svém programu najevo, že reforma státní správy patří mezi její vrcholné priority. Měla by dále deklarovat, že za kritérium státní služby nepovažuje ani službu státu, ani službu své straně, ale jediné službu občanům. Reforma musí mít jasné politologicky, ekonomicky a sociologicky zdůvodněné cíle a strategii implementace. Tento přístup „shora“ je standardním přístupem většiny změn na tomto poli.
- **Deklarace a prosazování ekonomických cílů:**  
Například:
  - (a) Snížit výdaje státního rozpočtu na úroveň zhruba 35% z HDP,
  - (b) Proporcionálně k tomu snížit daňové břemeno,
  - (c) Snížit počet zaměstnanců státní správy, například o 25%,
  - (d) Reformovat penzijní systém a systém nemocenského pojištění a nebudovat je jako kvazi-fiskální (daňový) systém.
  - (e) Stanovit normy na rychlost vyřizování služeb.
- **Deklarace a prosazování politických cílů:**  
Například:
  - (a) Dosáhnout změn institucí hierarchického spravování v partnerskou službu občanům, tam kde je to žádoucí.
  - (b) Dosáhnout depolitizace základního problému byrokracie, který souvisí se „selháváním“ hierarchické vlády. Politickou soutěž soustředit na otázku vymezení veřejného blaha, z něhož jsou odvozována zadání pro veřejnou správu a službu.
- **Stanovení sociologicky relevantních cílů:**
  - (a) dosažení co nejkratší a neprůhlednější vazby mezi měřitelnými výsledky a rozhodováním každého pracovníka
  - (b) zjednodušení hierarchické struktury s následným omezením zejména „středních kádrů“
  - (c) rozšiřování laterální spolupráce, umožňující flexibilitu při vytváření týmů a uzpůsobování jejich zainteresovanosti
  - (d) obecné zpřístupnění a organizace velké většiny informací tak, aby každý pracovník mohl operativně rozhodovat v rámci vůle „top managementu“.
  - (e) omezovat vývoj paralelních mocenských vztahů kolem zůstatkových oblastí neurčitosti (moc expertů a poradců).



- **Vypracovat koncepci veřejné správy:**  
Taková koncepce by měla být zpracována nejen proto, že dosud chybí, ale také proto, že nás čekají dvě administrativně mimořádně náročné operace: vytvoření krajů a vstup do Evropské unie. Tato koncepce by měla, kromě dále navrhovaných priorit, vyjasnit a zpružnit vztahy mezi státní správou a samosprávou.
- **Decentralizace státu na principu subsidiarity:**  
V tomto ohledu je nutno znovu zvážit úlohu krajů, okresů a střediskových obcí při řízení společnosti a zohlednit princip subsidiarity - tj. převedení rozhodování nad lokálními problémy blíže k místům jejich vzniku a odbourání tzv. středních mezičlánků. Nekoncepčně vedená regionální reforma se může stát semeništem nové byrokracie.
- **Informační transparentnost:**  
Uvolnit veřejné informace a zkvalitnit fungování Úřadu pro státní informační systém. Zavést povinnost veřejné administrativy, aby žádná z jejich činností neměla utajený rozpočet a utajený plán akce. Podpořit urychlené napojení státní i veřejné správy na elektronickou síť a vytvořit pro její práci s veřejností standardy práce.
- **Rotace vedoucích pracovníků:**  
Zamezit vytváření sítí klientel výměnou pracovníků jak na vysokých tak i střední administrativních postech, i když to může být na úkor jejich specializace. Rotace pracovníků a stáže se musejí stát součástí organizačních statusů a kariérních řádů.
- **Zvýšení konkurence na pracovním trhu:**  
Zvýšení konkurence v poptávce po místech ve veřejné administrativě se neobejde bez výrazného zvýšení platů (například až do výše platů běžných v bankovníctví).
- **Moderní management:**  
Využívat při řízení institucí veřejné správy procedury rozhodování a organizace používaných v managementu korporativního soukromého sektoru. Ekonomickou účelnost každé činnosti (dohledu, regulace, redistribuce, správy, atd.) prověřovat mimo jiné i analýzou nákladů a výnosů. Některé tradiční činnosti státní správy lze výrazně zjednodušit nebo dokonce zrušit, aniž by to mělo jakýkoli negativní dopad na fungování celého systému.
- **Systém ohodnocení manažerské a administrativní práce:**  
Tento systém musí směřovat k tomu, aby vyhodnocoval přínosy práce jednotlivých úředníků a manažerů a podle toho i jejich práci ohodnocoval. Aby se státní správa přiblížila k tomuto cíli, je třeba zavést periodické komisionální hodnocení vedoucích profesních pracovníků státní administrativy (zásadně v hierarchii odshora dolů) podle výsledků v plnění strategických priorit, které určí nejen jejich plat a ale i kariérní vyhlídky. K tomu lze také využít anket typu „Jak jste spokojeni s našimi službami?“.
- **Rozvoj obrodných snah a invenčních činností ve veřejné správě:**  
Návrhy směřující tímto směrem bývají „smetávány ze stolu“ zejména z důvodu, že mají vysoké transakční náklady. Průlom touto hrází „nemotivovanosti“ je možný uskutečnit zpravidla jen lokálně, proto je vhodné podporovat soutěže typu „úřad (obec, okres) bez byrokracie“. Kromě toho, by se podpora invenčních činností a zavádění nových metod měla stát jedním z kritérií hodnocení manažerské práce vyšších úředníků.
- **Budování prestiže vysokých administrativních pozic:**  
Deklarovat strategický princip, že v základech úspěšné státní administrativy je synergie přechodné politické elity se stálejší nepolitickou (profesní) elitou, mezi jejichž kompetencemi by neměla být konkurence. Tímto směrem by se měla zaměřit i vzdělávací a personální politika.
- **Centrální akční skupina (central task force):**  
Ustavit akční skupinu v podobě nepolitického orgánu v kompetenci premiéra či ministra, předsedy legislativní rady, která by nezávisle zpracovávala a zveřejňovala každoroční zprávu o stavu české byrokracie a plodnosti debyrokratizačního úsilí. Její koncepce by se měla poučit z hrubých chyb při zřizování Komise pro odstraňování byrokratické zátěže z r. 1996 a dlouholetých zkušeností britské Deregulation Unit (Cabinet Office), v jejímž čele je ministr.
- **Mezinárodní spolupráce:**  
Spolupracovat s OECD a využít služeb jeho sekce PUMA (Public Management Service) a SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries). Účelem těchto organizací je pomáhat s expertízou pro debyrokratizaci a zefektivnění

regulací a státní správy.

## 6.2. Jak mobilizovat veřejnost a získávat pro debyrokratizační iniciativy politický mandát

- **Občanský výcvik a vzdělávání:**

Současný školský systém naprosto ignoruje právní vzdělávání občanů a uplatnění právních dovedností v každodenním životě i styku s veřejnou správou. Tuto skutečnost je možné si vykládat pouze tak, že slouží k udržování veřejnosti v relativní občanské ignoranci a občanském analfabetismu. Vzdělání žáků a studentů v oblasti práva, veřejných financí, veřejné volby, mechanismů fungování občanské společnosti a psychologie asertivity by mělo mít praktický rozměr, který může být zajištěn jedině výukou zaměřenou na pěstování samostatného myšlení, komunikace a týmové spolupráce.

- **Politická a ekonomická osvěta:**

Vzdělávat občany v problematice produkce „veřejných statků“ a prosazování „veřejných zájmů“, aby měli realističtější očekávání co mohou získávat od vlády, státní správy a veřejných služeb a nepodléhali iluzím nebo demagogům, kteří tvrdí, že je možné koláč zároveň jíst i mít.

- **Kultivace politického systému:**

Veřejné správa je svých základech problémem vztahu mezi občany a řetězem agentů k zajištění jejich vůle. Je tudíž problémem mechanismu veřejné volby a funkčnosti politických mechanismů. Tím se funkčnost veřejné správy stává jen projevem stavu demokracie v dané zemi.

- **Boj s českým stěžovatelstvím:**

Lidé si byrokracie neváží, ale podrobují se jí. Je třeba dosáhnout, aby si lidé byrokracie v zásadě vážili, ale přitom se nebáli šlapat jí na paty. V tom je důležité získat si na svou stranu média.

- **Boj s „falešnou“ solidaritou:**

Nízká schopnost státní správy vymáhat právo a loajalitu k jejím rozhodnutím je spojena významně také s tím, že zpravidla lokální veřejnost je a priori na straně odpůrce a nejrůznějšími způsoby jej sociálně podporuje. Střet zájmů je uchopován jako střet mezi „MY“ a „ONI“. K takovým paušálním interpretacím střetu zájmů mezi státní správou a občany ovšem přispívá velkou měrou arogance a tajnůstkářství úředníků.

- **Boj s „normalizovanou“ korupcí:**

Korupční skandály a jednorázové antikorupční kampaně nezasahují běžnou korupci, která tvoří zřejmě tolerované podhoubí všech institucí spravování. Protože tato drobná korupce je těžko kontrolně postižitelná (náklady správní kontroly jsou vyšší než její přínosy), stává se boj s ní záležitostí občanských ctností. Občané sami, nikoli nadřizení, zde rozhodují o povaze veřejné správy. Musí k tomu mít své formální i neformální platformy. V korupčně zaplevelené správě se daří ovšem velkým kopřivám.

- **Mediální podpora klientské asertivity:**

Média do značné míry vytvářejí realitu všemocné byrokracie, vůči níž jsou občané bezmocní. Vedle skandalizace chronických slabých míst (např. obchodní rejstřík, pozemkové knihy atd.) a jednotlivých velkých případů selhání veřejné správy by mohla média na bázi případových studií posilovat vědomí moci občanů domoci se svých práv.

- **Podpora svépomocných hnutí a občanských iniciativ:**

Přirozenou oporou takových hnutí a iniciativ by se mohly stát vedle nadací a zahraničních institucí také poslanecké a zastupitelské orgány všech stupňů.

### 6.3. Jak vytvářet právní prostor pro veřejnou správu

- **Změnit a zjednodušit filozofii legislativy:**

Český právní systém se příliš orientován na tzv. pozitivní vymezení práva. Obdobné zjednodušení lze provést i s regulačními předpisy, které by měly být spíše definovány pomocí cíle a „ducha“ regulace (podobně, jak to prosazuje Evropská komise) a úředník se místo „šablony“ rozhodování musí řídit úsudkem.

- **Zákonodárná činnost:**

Zavést povinnost antibyrokratické doložky v důvodových zprávách zákonů.

- **Soudnictví:**

Legislativně upravovat dále soudní proces, aby se zkracovala jeho doba a posilovala vymahatelnost soudního rozhodnutí.

- **Nejvyšší správní soud:**

Zřídit tento soud anebo změnit ústavu. Pro jeho zřízení hovoří zejména jeho případná činnost v oblasti tvorby judikatury správního soudnictví.

- **Zákon o svobodném přístupu k informacím:**

Zasadit se o jeho co nejširší prosazení. V souladu s ním vynucovat povinnost veřejné administrativy, aby žádná z jejích činností neměla utajený rozpočet, plán akce nebo výsledky. Zkvalitnit fungování Úřadu pro státní informační systém a investovat do informační infrastruktury.

- **Zákon o státní službě:**

Pečlivě vážit oprávněnost jeho institutů, aby se nestal nástrojem lobby byrokracie a nevedl k upevnění její moci tím, že jí dá pomocí definitivy větší pravomoci a legalizuje její vrchnostenský monopol, aniž to bude spojeno s větší konkurencí, efektivností, osobní odpovědností a kontrolou. Zkušenosti z Nového Zelandu říkají, že je to právě opuštění systému definitivy co zvyšuje efektivnost státního aparátu.

- **Boj proti korupci:**

Korupce ve státní správě by měla být tvrdě postihována a spojena kromě právního postihu navíc se ztrátou postavení. Kromě formálně právních postihů by měla být hlídána i neformálně tím, že nadřízení budou mít personální odpovědnost za korupci svých podřízených.

- **Ombudsman:**

Zvážit znovu přínos úřadu ombudsmana, který by se zabýval podáními občanů ve vztahu k fungování státu a poměřit jeho přínos s méně náročnými alternativami. To je však jev věc formy a nikoli obsahu. Existence instituce tohoto typu by měla být v českém prostředí nutností o níž se nediskutuje.

### 6.4. Jak napomoci změně institucí spravování ve službu občanům

- **Pěstovat kulturu správy a služby:**

Ze socialismu jsme převzali dědictví upadlé kultury správy a služby, jak o tom svědčí zážitky cizinců ze setkání nejen s českými úředníky, ale také prodavači či personálem hotelů.

- **Výzkum a vysoké školství v oblasti veřejné správy:**

Vybudovat elitní nezávislou instituci, která by zajišťovala vzdělávání a výzkum v oblasti veřejné ekonomiky a veřejné správy (vhodné by bylo navázat zde na francouzské zkušenosti). Tato instituce by mohla být v mnohém nejen spoluhráčem, ale i protihráčem státu.

- **Přiměřeně textualizovat a elektronizovat správní agendy:**

Omezit nutnost osobní přítomnosti na úřadě a dokladování originály listin větším využitím pošty (zejména elektronické) a databází k efektivnějšímu vyřizování agend.

angažovat příslušné specialisty a hlídat způsob vynakládání jejich prostředků.

- **Vzdorovat rasismu a všem formám zanedbávání práv menšin**

- **Připravovat veřejnou správu na službu cizincům:**

Obě posledně zmíněné oblasti veřejné správy jsou velmi složité a v dnešním globalizovaném světě jejich role prudce roste. Prolínají se všemi správními agendami a mají významný morální i neformální rozměr.

## 6.5. Jak účelně získávat zdroje pro veřejnou správu a služby

- **Zásadně přehodnotit obsah a formu fiskálního systému:**

Zjednodušit právní regulaci daní a účetnictví. Například v oblasti podpory malého a středního podnikání, které představuje tvorbu nejméně poloviny HDP, zvážit následující opatření:

  - (a) Posunout nahoru hranici odpočtu nákladů paušální sazbou. Dosavadní sazba 30% z tržeb nevede k odstraňování nutnosti evidence nákladů, protože se pro svou nízkou sazbu téměř nevyužívá.
  - (b) Sjednotit DPH nebo alespoň systemizovat a zjednodušit její pravidla.
  - (c) Upustit od placení DPH z fiktivních příjmů.
  - (d) Nesnižovat registrační hranici pro plátcovství DPH.
  - (e) Nezavádět podvojný účetnictví i pro podnikání fyzických osob.
  - (f) Zjednodušit systém daně z příjmů a systemizovat daňově odpočitatelné položky.
  - (g) Umožnit, aby úroky z investičních půjček se mohly odepisovat z daní.
  - (h) Změnit odpisovou regulaci, která je antiinvestiční a antiinovativní. Zavést skutečné akcelerované odpisy a umožnit, aby základem odpisů byly reálné ceny investičního majetku.
- **Privatizace:**

Podrobit každou službu a činnost poskytovanou veřejnou správou otevřené oponentuře, zda se ve skutečnosti nejedná o agendu, kterou lze mnohem lépe poskytovat a financovat soukromým sektorem. Pokud její provozování nelze přímo zcela liberalizovat, roli „veřejného zájmu“ lze často zcela uspokojit poskytováním časově omezené licence na základě veřejné soutěže.
- **Promýšlet systém multizdrojového financování veřejné správy:**

Multizdrojové financování veřejné správy se po listopadovém zvratu vyvíjelo mimo rámec jasné koncepce veřejné správy. Zásada rozpočtové subsidiarity není domyšlena tak, aby nedovolovala se státem zacházet jako s univerzální pojišťovnou kryjící rizika podnikání a selhání managementu. Dosavadní financování veřejné správy neposiluje vždy dostatečně ani iniciativu manažerů, ani efektivitu výkonu, ani možnosti veřejné kontroly.

## 6.6. Jak účelně evidovat, dohlížet, regulovat a vymáhat

- **Sebekontrola veřejné správy:**

Má-li veřejná správa dohlížet na druhé, regulovat je a vymáhat na nich plnění svých rozhodnutí a práva, musí vytvořit účinný systém sebekontroly. Základem takové sebekontroly by se měly stát praktiky vnitřního auditu.
- **Posilovat odbornost dozoru, kontroly a regulace:**

Znalosti a dovednosti v oboru dosahování efektivního dozoru, kontroly a regulace jsou zatím v českých zemích podceňovány a zůstávají nevyužívány.
- **Obchodní rejstřík, knihy, katastry apod.:**

Patří ke klasickým „úzkým hrdlům“ veřejné správy tvořícím živnou půdu korupce. Například už dlouho se mluví o naprosté nutnosti zlepšit práci s obchodním rejstříkem a rejstříkovými soudy, nicméně k žádným výraznějším změnám dosud nedošlo.
- **Informace o dlužnících:**

Vybudovat centrální rejstřík dlužníků a trestně odpovědných firem, jejich majitelů a právních zástupců a ve správním řízení nepřenášet důkazní břemeno o bezúhonnosti na podnikatele. Propojit tuto databázi s rejstříkem nemovitostí a obchodním rejstříkem.
- **Zkvalitnit regulaci přirozených monopolů:**

Především eliminovat monopolní chování materiálních síťových odvětví. Například u ČEZu odstranit zejména jeho negativní vliv na konkurenční investice do energií a cenovou politiku.
- **Racionalizovat systém regulací nad agendami souvisejícími s inovacemi, investicemi, zahraničním obchodem:**

Jedná se o aktivity, které jsou chronickým cílem byrokracie a korupce.
- **Vymáhání správních rozhodnutí:**

Nekompromisní a neodkladné vymáhání správních rozhodnutí je jedinou cestou, jak zabránit korupci a popřípadě působit preventivně na občany a organizace tak, aby se předcházelo nutnosti tato správních rozhodnutí činit. Relativně vysoké a nevyvážené procento nevymahatelnosti správních rozhodnutí (zejména u fyzických osob, velkých podniků a organizací) musí být vážným důvodem

ke změně dané praxe spravování.

### 6.7. Jak účelně rozdělovat získané zdroje

- **Oponentura:**

V zásadě každý rozpočet by měl projít veřejně kontrolovaným oponentním řízením. Při schvalování každé akce je vhodné požadovat analýzu její účelnosti a stanovit podmínky čerpání rozpočtu podobné těm, které by byly požadovány od soukromé firmy najaté na zabezpečení dané agendy. Průběžně a na konci akce zhodnotit její úspěšnost a zajistit personální zainteresovanost administrátora na jejím výsledku. Účinnost těchto kroků lze zvýšit zaangażováním občanských iniciativ a metod financování pomocí tendrů, konkurenčních projektů a grantů.

- **Občanská společnost:**

Podporovat občanské iniciativy a neziskové organizace (tj. obohatit zastupitelské demokracie o vliv občanských demokracií), které rozhodování o veřejných statcích a jejich poskytování v mnoha oblastech zvládnou mnohem efektivněji než stát. V Británii například centrální vláda a územní orgány podporují úspěšně tzv. „quangos“ (quasi-non-governmental organisations), které nahrazují mnohé z jejich činností.

- **Snížovat transakční náročnost všech základních forem redistribuce:**

Např. urychleně zavést nový systém důchodového pojištění, zjednodušovat agendu sociálního a zdravotního pojištění apod. V obou případech se jedná o úkoly téměř srovnatelné co do významu s reformou státní správy a příslušná pozornost by měla být věnována koncepční činnosti a její veřejné diskusi.

- **Obrana před vlivem lobby (včetně klientel a mafií):**

Například lobby ze strany veřejných utilit, bank a velkých neefektivních podniků je hrozbou destabilizace fiskálního systému a tím i fungování státu, které jsou zahlceny řešením těchto „přednostních“ problémů. Stát se proto musí odpoutat od jejich břemene jejich privatizací s případnou účinnou regulací.

### 6.8. Jakým vývojovým rizikům bude třeba v rámci debyrokratizace čelit?

- **Riziko zbohatnutí společnosti:**

S bohatnutím společnosti česká byrokracie bude pravděpodobně růst, podobně jako její růst nezastavila premiérka Thatcherová ve Velké Británii anebo prezident Reagan v USA.

- **Riziko vytváření krajů:**

Rušení krajů v roce 1990 namířené proti zbudělé byrokracii, jak se zdá, česká byrokracie využila k tomu, že se zvětšila. Reorganizace okresů a zřizování krajů se s největší pravděpodobností stane pro byrokracii novou tučnou příležitostí.

- **Riziko vstupu do euroatlantických struktur:**

Vstup do NATO a EU ukazuje další bílá místa státní správy a vyvolá závislost vlády na byrokracii. Proto je možné soudit, že na jedné straně povede k tvorbě vyspělejších institucí spravování a veřejné služby, ale na druhé straně také dále posílí pozice české byrokracie.

## 7. Závěr

Česká vláda bude muset reagovat na kritiku Evropské komise ohledně nepřipravenosti našeho veřejného sektoru a jeho správy na vstup do EU. Například jde o kritiku ohledně absence jakéhokoli výrazného nebo koherentního plánu na modernizaci veřejné administrativy. Podobně i všechny alternativní informace o stavu české veřejné správy potvrzují, že v této oblasti existuje v této společnosti mimořádně velké zaostávání za téměř všemi zeměmi OECD. Hrozí nebezpečí, že růst české ekonomiky a vůbec celá stabilita této společnosti bude dlouhodobě narážet na bariéry dané příliš těžkým břemenem neefektivního veřejného sektoru. Podobně hrozí nebezpečí, že i nároky vstupu do EU vlastními silami nezvládneme, což povede k prosazení vnější ingerence a tím i ke ztrátě svéprávnosti tohoto státu na mezinárodní scéně.

Nicméně k úkolu skutečné (tj. nikoli jen předstírané) restrukturalizace veřejné správy by vláda měla urychleně přistoupit i bez příležitosti vstupu do EU. Všem členům této společnosti by mělo být zřejmé, že **vytvoření efektivního státu je zásadním a snad až prvořadým strategickým krokem této společnosti pro vyřešení její stability, prosperity a tím i budoucího místa ve světě.** Musí se ale odpoutat od svého negativního dědictví v této oblasti, které tuto společnost tak hluboce poznamenaly a v současnosti představují jednu ze základních brzd jejího rozvoje. Bohužel nevypěstlost místní občanské společnosti se projevuje právě v tom, jak přistupuje k budování svého státu a jeho hierarchií. Na závěr je možno končit konstatováním, že každá společnost má takový stát, o jaký se sama zasloužila.

## 8. Reference:

- Benáček V.: *Fiskální konvergence k zemím EU*. Polit. ekonomie č. 4, 1997  
Buchanan J. M.: *Veřejné finance v demokratickém systému*. Praha. Business Books, 1998  
CEPR: *Fiscal Policy in Transition*. Forum Report of the EPI č. 3. Centre for Economic Policy Research, Londýn, 1997  
Dallago B.: *The State and the Transformation of Economic Systems*. Proceedings from ICSEAD Conference, Budapest, November, 2000  
Hayek F. A.: *Law, Legislation and Liberty*. Routledge Kegan Paul, London, 1973 (přeloženo do češtiny jako „Právo, legislativa a svoboda.“)  
Niskanen W. A.: *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Adine Press, 1971  
Niskanen W. A.: *Bureaucracy and Public Economics*. Brookfield, Elgar Publ., 1994  
OECD: *Measuring Public Employment in OECD Countries*. PUMA, OECD, Paříž, 1997a  
OECD: *Managing Across Levels of Government*. PUMA, OECD, Paříž, 1997b  
OECD: *Issues and Developments in Public Management*. PUMA, OECD, Paříž, 1997c  
Olson M.: *Capitalism, Socialism and Dictatorship*. Working Paper, Univ. of Maryland, 1998  
Vašková D.: *Vysoké či nízké (zdanění pracovních příjmů)*, Ekonom, 1996, č. 48.  
Williamson O.: *Markets and Hierarchies*. London, Free Press, 1975  
World Bank: *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. The World Bank, Washington, 1998

## 9. Přílohy

**Tabulka 4: Ústředně řízené orgány s územní působností**

Rok	počet zaměstnanců	vývoj počtu zaměstn. 1993 = 100 %	průměrná měsíční mzda		pracovní náklady (mil. Kč)	prac. nákl. (st. ceny r. '93) (v milionech Kč)	vývoj reál. prac. nákladů 1993 = 100 %
			v Kč	vůči prům. mzdě v ČR (%)			
1993	25 216	100	8 077	139	3 336	3 336	100
1994	32 297	128	9 056	131	4 791	4 355	131
1995	31 186	124	10 819	132	5 527	4 605	138
1996	30 891	123	12 470	129	6 310	4 833	145
1997	31 294	124	12 990	122	6 658	4 700	141

**Zahrnuté ústředně řízené orgány s územní působností:** Územní finanční orgány, Generální ředitelství cel, Úřady práce, Český úřad bezpečnosti práce, Inspektorát bezpečnosti práce, Česká inspekce životního prostředí, Státní letecká inspekce, Školské úřady, Česká školní inspekce, Statistické správy <sup>3)</sup>

**Od roku 1996:** Státní veter. správa

<sup>3)</sup> pouze rok 1993 - 1995, od roku 1996 se krajské statistické správy stávaly postupně součástí Českého statistického úřadu

Pramen: zvláštní zpracování ČSÚ, 1998

**Tabulka 5: Výdaje státního a místních rozpočtů a jejich podíl na HDP v mld. Kč běžných cen**  
(Do r. 1992 ČSFR, od r. 1993 ČR)

Rok	Výdaje rozpočtů	Výdaje z nemoc. poj.	HDP	Výd. vč. nem. poj. / HDP	Počet prac. veř. správy
1989	414,9	19,9	758,7	0,57	-
1990	456,0	21,2	811,3	0,59	95 743
1991	510,7	23,2	977,8	0,55	99 098
1992	565,0	24,0	1118,4	0,53	123 448
1993	420,1	26,5	1002,3	0,45	132 675
1994	462,9	34,2	1148,6	0,43	146 266
1995	531,8	35,7	1348,7	0,42	161 644
1996	596,1	48,1 <sup>e</sup>	1532,6	0,42	167 917
1997	642,2	52,0 <sup>e</sup>	1649,5	0,43	175 478
1998	690,7	52,0 <sup>e</sup>	1798,3	0,41	177 066
1999	729,3	54,0 <sup>e</sup>	1836,7	0,43	n.a.

e = odhad nepřístupných dat po změně metodiky nemoc. pojištění

Zdroje: Statistické ročenky ČR a ČSFR 1991-97, počty pracovníků dle zvláštního zpracování ČSÚ (1999, Min. financí - St. rozpočet 1998-99)

Metodika výdajů veřejných rozpočtů (dle statistických ročenek) udává nižší míru státního sektoru na HDP, než jak by tomu bylo při kalkulaci příjmů veřejných rozpočtů dle kalkulace tzv. daňové kvóty metodikou OECD, respektive nižší míru, pokud jsou z kalkulace vyňaty mimorozpočtové finance státu (viz CEPR (1997)).