

Transformácia verejnej správy na regionálnej a miestnej úrovni v Českej republike

Radovan SKYBA

Abstract: *The article discusses the reform of the territorial and administrative division, local and regional public administration in the Czech Republic and shows diversity as well as common features with the Slovak example. It tries to compare contemporary regions through the method of the abstract distance via seven characteristics.*

Keywords: *public administration, decentralisation, deconcentration, self-governing units, territorial and administrative division*

Úvod

Podobne ako Slovenská republika aj Česká republika musela prejsť nielen transformáciou politického systému, ale následne aj transformáciou systému organizácie verejnej správy, ktorý bežne nazývame reformou verejnej správy (Skyba, R., 2005). Tento proces sa mohol rozvinúť do celej svojej šírky až po rozdelení Československej federácie. Faktom však ostáva, že v Slovenskej republike došlo k výrazným zmenám v organizácii verejnej správy skôr (1996) v dôsledku snahy vybudovať moderne riadený štát bez nutnosti kráčať vo federatívnych koľajach plných výmoľov po niekoľkých päťročniciach predchádzajúcich komunistických vlád. Slovenský príklad transformácie vecí verejných však nemôže byť príkladom pre ostatné krajiny, lebo byť rýchly neznamená byť aj dobrý! Preto by mal byť tento príspevok, venujúci sa náčrtu transformácie organizácie verejnej správy v Českej republike, ukážkou príkladu síce pomalšieho, ale premyslenejšieho, a tým i trvalejšieho transformačného procesu bez následných výrazných systémových zmien, akými sme svedkami v Slovenskej republike.

Územno-správne usporiadanie

Základnou územnosprávnou jednotkou po zrušení systému národných výborov všetkých úrovní v roku 1990 boli, podobne ako v Slovenskej republike, jednotlivé samosprávne obce (6 258). Okresné národné výbory boli nahradené okresnými úradmi (77), ktoré boli reprezentantmi štátnej správy. Zrušením krajských národných výborov bez náhrady tohto stupňa prešli jednotlivé ich kompetencie väčšinou na ústredné orgány štátnej správy. Absencia regionálneho stupňa riadenia systému verejnej správy spôsobovala zahľcovanie centrálnej úrovne agendou, ku ktorej nemala žiaden vzťah. Miera subsidiarity bola minimálna. Diskusia sa teda začala viesť ohľadne počtu regionálnych jednotiek bez toho, že by bola zohľadňovaná miera dekoncentrácie a decentralizácie, ktorá by dala jednoznačnejší kľúč k odpovedi, koľko treba v Českej republike regiónov. Diskusie boli vedené dvomi smermi. Rešpektovať a prispôsobiť členenie na historické „země“ alebo kraje. Tento stav fungovania verejnej správy trval v podstate celé 90-te roky 20. storočia. Jeho oporou boli okresy a ich stabilná sieť okresných úradov, ktoré mali elementárny význam najmä v dobe získavania prvých skúseností obcí, ktorí nadobudli zákonom č. 367/1990 Sb. o obciach silné samosprávne postavenie. Dlhodobo však nebolo možné z pohľadu efektivity a postavenia kompetencií štátnej správy akceptovať riadenie obec - ministerstvo. Začali preto vznikať ad hoc po rezortnej línii niektoré špecializované úrady, detašované pracoviská, dekoncentráty na mezoregionálnej úrovni.

Roztrieštenosť koordinácie a neefektivitu takto roztrieštene riadeného komplexu verejnej správy mal zmeniť ústavný zákon č. 347/1997 Sb. o vytvorení vyšších samosprávnych celkoch, ktorých existenciu predpokladala aj Ústava ČR z roku 1993. Išlo o zriadenie 13 + 1 krajov, ktorých sídla sú totožné ako v období 1949 – 1960 (*Obr. 1*).



Obr. 1. Kraje a okresy v České republice v roce 2005
(JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J., 2005, s. 534 – 535.)

Ústavný zákon ale neriešil kompetencie nových krajov. Na to bola ponechaná, na slovenské pomery, dlhá legisvakancia. Voľby poslancov do nových krajských zastupiteľstiev mali prebehnúť až v novembri 2000 a postupne im delegovali právomoci predovšetkým v oblasti regionálneho rozvoja kraja.

Samozrejme diskusia, najmä o počte takýchto územných jednotiek, nebola jednoduchá, ale na druhej strane nebola ani tak vášnivá a spolitizovaná ako v Slovenskej republike. Do úvahy pripadala aj varianta ponechania pôvodných 7 krajov doplnená o Olomoucký kraj. Napokon bol vybraný návrh, ktorý osciloval na počte 12 - 15 krajov a rešpektoval v podstate potreby všetkých mezoregionálnych centier (Hampl, M., 1989, 1996).

Prijatá varianta má i nevýhody. Podobne ako v Slovenskej republike sú kraje z hľadiska realizácie európskej regionálnej politiky malé. Musia sa teda pre tieto účely zlučovať do regiónov súdržnosti (NUTS II) okrem Prahy, Stredočeského a Moravskoslezského kraja, ktoré podmienku veľkosti pre účely EUROSTAT-u spĺňajú. Rieši to zákon č. 248/2000 Sb. o podpore regionálneho rozvoja. Úlohy jednotlivých krajov (NUTS III) sú však predovšetkým smerom dovnútra riadenia štátu.

Ďalšou komplikáciou bolo, že so vznikom nových samosprávnych krajov neboli zrušené kraje z roku 1960, ktoré boli ustanovené zákonom č. 36/1960 Sb., o územnom členení štátu (Postránecký, J., 2005, s. 14). Česká republika má tak v súčasnosti neprehľadnú situáciu, lebo krajom môžeme označiť rovnako i územie zodpovedajúce vymedzeniu jednotlivých bývalých 7 krajských národných výborov, keďže predmetný zákon z roku 1960 nebol v procese reformy verejnej správy po roku 1990 zrušený!

Inštitucionálne vymedzenie verejnej správy na miestnej a regionálnej úrovni

Vznik samosprávnych krajov a jednotlivých krajských štruktúr je označovaný v Českej republike ako zavŕšenie prvej fázy reformy verejnej správy, počas ktorej dochádzalo v mnohých prípadoch k prienikom kompetencií najmä medzi novovznikajúcimi krajskými štruktúrami a okresnými úradmi, ktorých kompetencie a význam bol postupne zužovaný. Ich existencia v prechodnom období medzi prvou a druhou fázou reformy mala stabilizujúci význam pre prípad, že by niečo zlyhalo pri dekoncentračných a decentralizačných presunoch pôsobností.

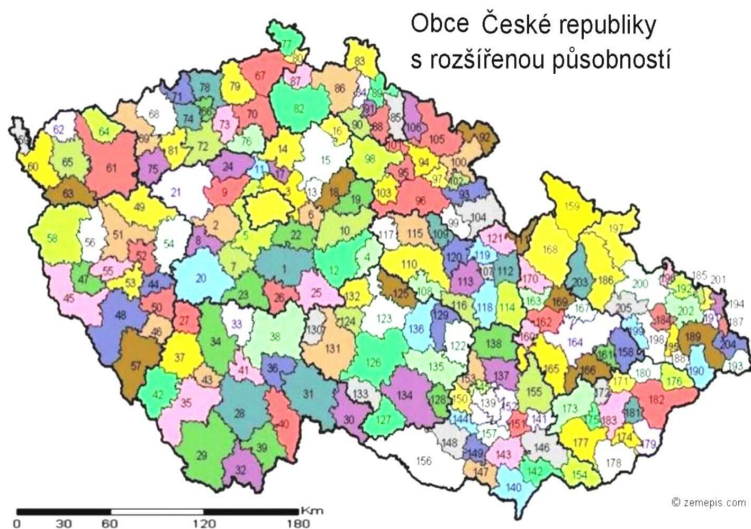
Druhá fáza reformy verejnej správy bola zameraná predovšetkým na inštitucionálne zabezpečenie spravovania vecí verejných na okresnej a obecnej úrovni. Toto obdobie sa nezaobišlo hlavne bez dis-

kusie nad modelom usporiadania verejnej správy. Názory neboli jednoznačné ani pre jeden z rozoberaných modelov.

Ministerstvo vnútra ČR sa skôr prikláňalo k duálnemu modelu, podobnému v Slovenskej republike, teda oddeleniu samosprávnych úradov od úradov štátnej správy. V rámci toho prebiehala diskusia, či tento model presadzovať na krajskej úrovni alebo i na úrovni jednotlivých obcí. Výhodou duálneho (oddeleného) modelu je prehľadnosť finančných tokov a organizačnej štruktúry, výrazná dekoncentrácia právomocí. Rizikami sú politické tlaky jednotlivých vlád na porušovanie zákona zo strany záujmov centrálnej vlády, sťažaná koordinácia aktivít v regiónoch a problematická realizácia odbornej úrovne na obecnom stupni.

Parlament Českej republiky napokon prijal variantu spojeného modelu s argumentáciou, ktorá priznávala možné problémy s financovaním, čo i prax neustále potvrdzuje, ale občania (teda klienti) majú prehľadnú štruktúru organizácie úradov, ktoré im poskytujú potrebné stránky pri minimalizácii ich pohybu po úradoch. Problém určenia, do akej miery je na jednotlivých úradoch vykonávaná originálna a prenesená pôsobnosť, a teda i miera financovania prenesenej pôsobnosti štátom, bola ponechaná na vyjednávaní predstaviteľov (hejtmanov a riaditeľov) krajských úradov s centrálnou vládou, predovšetkým MV ČR a MF ČR každý rok. Veľkou výhodou je predovšetkým koordinácia schopnosť na krajskej úrovni a istá konkurencia medzi kraji navzájom ale i smerom k centrálnej vláde. Na krajskej úrovni sa prirodzeným procesom stále viac kryštalizujú celonárodní lídri politických strán. Rizikami sú personálne vzťahy v dôsledku odlišných spôsobov rozhodovania v samospráve a štátnej správe, duálna personálna i kompetenčná podriadenosť a možnosť podľahnutia lokálnym záujmom.

Okresné úrady fungovali aj v prechodnom období medzi prvou a druhou fázou (2000 - 2002) na princípe duálneho modelu výlučne ako orgány štátnej správy na rozdiel od existencie spojeného modelu v krajoch a obciach, ktoré mali právomoci delené na originálne a prenesené. Táto modelová diskrepancia bola dôvodom na ďalšiu reformu zameranú na základný stupeň, ktorou vyvrcholila druhá fáza transformačného procesu. Otázkou ale bolo, či dôjde len k prenosu kompetencií na sídla, v ktorých boli okresné úrady lokalizované a bude tak rešpektovaný stav z roku 1960, alebo dôjde k rozsiahlejšej zmene územnej pôsobnosti, ktorá by lepšie rešpektovala sídelnú hierarchiu. Výsledkom bolo prijatie zákona č. 314/2002 Sb. a vytvorenie troch stupňov obcí v závislosti od ich hierarchického postavenia v systéme osídlenia, na ktoré boli prenášané rozsiahle kompetencie zo zrušených okresných úradov k 1. 1. 2003. Obcou I. stupňa je každá samostatná obec. Obcí II. stupňa (s povereným obecným úradom) je 388 a sú už zodpovedné napríklad za zaisťovanie volieb, ochranu prírody, poľnohospodárskeho pôdneho fondu a pod. Najviac kompetencií zo zanikajúcich okresných úradov prešlo na obce III. typu (s rozšírenou pôsobnosťou), ktorých počet sa ustálil po parlamentných peripetiách na 205 (Obr. 2).



Obr. 2: Obce III. typu v České republice
(<http://www.zemepis.com/images/mapvcr/orpvr.jpg>, 06. 09. 2009)

Na tejto úrovni sa občan najčastejšie stretáva s verejnou správou (vybavovanie dokladov, priestupkov, živností a pod.). Okrem toho ešte existujú obce s matričným a stavebným úradom. “Z celkového porovnania systému sociogeografických regiónov a normatívnych/správnych jednotiek minulých a súčasných jednoznačne vyplývajú prednosti aktuálnej formy územno-administratívneho členenia štátu a zároveň relatívne vysoká súhlasnosť tohto členenia s reálne existujúcou regionálnou diferenciaciou” (Hampl, M., 2005, s. 98).

Stanovenie miery podobností krajov

Vzhľadom k zložitému vývoju územnosprávnej a inštitucionálnej zložky verejnej správy v Českej republike rozhodli sme sa spoločne so študentmi geografie na Pedagogickej fakulte KU v Ružomberku v rámci interného grantu porovnať kraje metódou „abstraktnej“ vzdialenosti. Prednosťou tejto metódy je možnosť porovnávať nespočetné množstvo charakteristík v rôznych merných jednotkách. Podmienkou je však nevyhnutná štandardizácia dát poradím alebo smerodajnou premennou. Pre presnosť sme zvolili ten druhý, náročnejší ale presnejší, spôsob štandardizácie. Porovnávali sme nasledujúce dáta za jednotlivé kraje: počet obyvateľov, rozlohu, hustotu zaľudnenia, priemernú mesačnú mzdu, stupeň urbanizácie a počet vedecko-výskumných pracovníkov opierajúc sa o štatistické dáta bežne dostupné na Českom štatistickom úrade. Poslednú charakteristiku sme zvolili, aby vo výslednom porovnaní zavážil i aspekt vysokokvalifikovaných pracovníkov, ktorí by mali byť základom pre prípravu rozvojových zámerov jednotlivých regiónov. Výsledky sme zhrnuli do symetrickej matice podobností (Tab. 1), ktorá sa interpretuje, že čím sú vzájomne sa porovnávané kraje číselne bližšie nule, tým sú si i podobnejšie.

Výsledky nám môžu byť istým nastavením zrkadla, do akej miery sa podarilo rešpektovať sídelnú štruktúru a zohľadniť jej vývojové tendencie. Pre lepšiu orientáciu sme hodnoty abstraktnej vzdialenosti farebne aj číselne rozdelili do šiestich škál: do 1,0 ako veľmi výrazne podobné, od 1,01 do 2,0 ako veľmi podobné, do 2,01 do 3,0 ako stredne podobné, od 3,01 do 4,0 ako menej podobné, od 4,01 do 5,0 ako veľmi odlišné a hodnoty nad 5,01 ako veľmi výrazne odlišné.

Jednoznačne sa potvrdila dominancia a extrémne silná odlišnosť regiónu Prahy ako hlavného mesta. Je preto len logické, že často sa regióny hlavných miest z podobných šetrení vylučujú pre extrémne hodnoty. Odlišnosť Prahy voči niektorým iným regiónom je násobná. Ďalším takým regiónom s vyššou hodnotou abstraktnej vzdialenosti je Stredočeský kraj, v ktorom sa nachádza druhé najvyššie rozpätie 3 krát do štyroch, čo by sme mohli pripísať spomínanému veľmi silnému pôsobeniu Prahy na okolitý región.

Zaujímavosť, až prekvapujúco, vyznievajú aj niektoré kombinácie regiónov s hodnotením veľkej podobnosti ako kombinácie: Olomouckého kraja so Zlínskym, Pardubickým krajom a s krajom Vysočina, kraja Vysočina so Zlínskym a Pardubickým krajom, Zlínsky kraj s Pardubickým a Libereckým krajom s Karlovarským. Za zmienku stojí aj ten fakt, že zo 14 českých krajov sa 4 kraje (M, J, Z a E) opakujú po tri krát vo vzájomných odlišných variáciách. To je dôkaz jednoznačnej vzájomnej podobnosti, ktorá je ich kombináciou potvrdzovaná.

Tab. 1. Symetrická matica podobností krajov ČR

Kraj	A	S	C	P	K	Ú	L	H	E	J	B	M	T	Z
Praha (A)	0	8,36	8,91	8,39	8,66	7,78	8,08	8,84	8,64	8,99	7,45	8,72	7,06	8,5
Stredočeský (S)	8,36	0	2,3	2,72	4,91	3,41	4,45	4,45	3,6	3,02	1,91	3,18	2,85	3,58
Juhočeský (C)	8,91	2,3	0	1,1	3,11	2,26	2,92	2,6	2,17	1,44	2,34	1,94	2,87	2,34
Plzeňský (P)	8,39	2,72	1,1	0	4,91	1,61	1,99	1,91	1,47	1,02	2,3	1,46	2,51	1,61
Karlovarský (K)	8,66	4,91	3,11	4,91	0	1,92	0,77	1,52	1,88	2,42	3,86	2,36	3,38	1,97
Ústecký (U)	7,78	3,41	2,26	1,61	1,92	0	1,49	2,48	1,94	2,14	2,4	2,03	1,56	1,87
Liberecký (L)	8,08	4,45	2,92	1,99	0,77	1,49	0	1,59	1,62	2,22	3,35	2,09	2,84	1,64
Královhradecký (H)	8,84	4,45	2,6	1,91	1,52	2,48	1,59	0	1,41	1,72	3,64	1,88	3,73	1,66
Pardubický (E)	8,64	3,6	2,17	1,47	1,88	1,94	1,62	1,41	0	0,96	2,65	0,57	2,86	0,36
Vysočina (J)	8,99	3,02	1,44	1,02	2,42	2,14	2,22	1,72	0,96	0	2,59	0,8	2,99	1,15
Juhomoravský (B)	7,45	1,91	2,34	2,3	3,86	2,4	3,35	3,64	2,65	2,59	0	2,32	1,67	2,58
Olomoucký (M)	8,72	3,18	1,94	1,46	2,36	2,03	2,09	1,88	0,57	0,8	2,32	0	2,71	0,6
Moravskosliezsky (T)	7,06	2,85	2,87	2,51	3,38	1,56	2,84	3,73	2,86	2,99	1,67	2,71	0	2,68
Zlínsky (Z)	8,5	3,58	2,34	1,61	1,97	1,87	1,64	1,66	0,36	1,15	2,58	0,6	2,68	0

Výpočet štandardizácie:

$$t_{ik} = \frac{x_i - x_k}{\sigma_{xk}}$$

x_i je početnosť danej charakteristiky, x_k je priemer danej charakteristiky
a σ je smerodajná premenná

Výpočet abstraktnej vzdialenosti území i a j :

$$d_{ij} = \sqrt{\sum (t_{ik} - t_{jk})^2}, \text{ kde } t_{ik} \text{ a } t_{jk} \text{ sú štandardizované hodnoty charakteristík}$$

Metóda abstraktnej vzdialenosti sa nám osvedčila v komparatívnom procese jednotlivých regiónov. Najnáročnejšie je však vybrať dostatočne relevantné charakteristiky s dôrazom na výslednú interpretáciu, ktorá si vyžaduje hlbšie vedomosti minimálne na úrovni regionálnej geografie.

Záver

Česká republika môže byť pre Slovenskú republiku v niektorých ohľadoch príkladom. Ide napríklad o rešpektovanie kontinuálneho vývoja vo verejnej správe, ktorý nepodlieha politickým náladám. Celkom určite je to ovplyvnené aj širokým konsenzom prijímaného riešenia. Zaujímavé, že taký chýba v Slovenskej republike aj napriek tomu, že veľkostne medzi českými (priemerne 714 000 obyvateľov) a slovenskými (priemerne 625 000 obyvateľov) krajinami nie sú až také významné rozdiely. Podobne je to i pri veľmi zjednodušenom porovnaní slovenských okresov (priemerne 63 000 obyvateľov) a českých obcí III. typu (priemerne do 50 000 obyvateľov).

Rovnako obe krajiny stoja ešte pred transformáciou ústredných orgánov štátnej správy, ktorá však ostáva ako horúci zemiak, ktorý sa valí jednotlivými vládno-koaličnými zoskupeniami bez výraznej modernizácie často prebyrokratizovaného aparátu.

Literatúra

- HAMPL, M., GARDAVSKÝ, V., KUHN, K., 1989: Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČR. Praha: Univerzita Karlova, 255 s.
- HAMPL, M. a kol., 1996: Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 394 s.
- HAMPL, M., 2005: Geografická organizace společnosti v České republice: transformační procesy a jejich obecný kontext. Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, 147 s.
- IŠTOK, R., MATLOVIČ, R., MICHAELI, E., 1999: Geografia verejnej správy. 1. vyd. Prešov: Prešovská univerzita, 160 s.
- JANÁK, J., HLEDÍKOVÁ, Z., DOBEŠ, J., 2005: Dějiny správy v českých zemích. Praha: Lidové noviny, 568 s.
- KALIVODOVÁ, M., 2004: Reforma veřejné správy v ČR, www.env.cz
- KOLEKTÍV, 2004: Public Administration in the Czech Republic. Prague, Ministry of Interior of the Czech Republic. Prague: MV ČR, 102 p.
- MATULA, M., 2001: Širší kontext reformy územní veřejné správy. <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=374>, 6.10.2005
- MATULA, M., 2003: Stát jsme my. Vývoj regionálního uspořádání. <http://hn.ihned.cz/download/Rocenka2003/04kap.pdf>, 3. 1. 2006
- POSTRÁNECKÝ, J., 2005: Proces reformy veřejné správy v podmínkách ČR, její aktuální problémy a řešení. In SKYBA, R., (ed.) 2005: Proces reformy a modernizácie verejnej správy na miestnej a regionálnej úrovni. Praha: Oeconomica, 13–26.
- SKYBA, R., (ed.) 2005: Proces reformy a modernizácie verejnej správy na miestnej a regionálnej úrovni. Praha: Oeconomica, 121 s.
- SLAVÍK, V., 1997: Nové územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky. Bratislava: Geografia, 5, 1, 4–8.

ZÁŘECKÝ, P., 1996: Reforma veřejné správy v ČR po roku 1989 (1). Veřejná správa, 12. Analýza veřejné správy České republiky. Praha: Národní vzdělávací fond, 1998.
Analýza decentralizace v České republice. Praha: MV ČR, 2003.
Druhý postupový krok modelace správních obvodů pověřených obcí III. Praha: MV ČR, 2001.
<http://www.zemepis.com/images/mapycr/orpcr.jpg>, 06. 09. 2009
Návrh koncepce veřejné správy. Praha: S P ČR (stenografický záznam), 1999.
Návrh věcného řešení přenosu působností okresních úřadů. MV ČR. Praha: RVS – 1036/2001, 2001.
Predpokládané finanční výdaje na zřízení a počáteční provoz krajských úřadů. Praha: MV ČR 1720/99, 1999.
Rozpočtový výhled 2003 – 2006. Koncepce reformy veřejných rozpočtů. Praha: MF ČR 1704/02, 2002.
Soubor materiálů k pracovnímu setkání k II. fázi reformy územní veřejné správy pro ředitele krajských úřadů, přednosty okresních úřadů a starosty navrhovaných obcí s rozšířenou působností. Praha: MV ČR, 2001.
Ústava České republiky č. 1/1993 Sb.
Zákon o obecním zřízení č. 128/2000 Sb.
Zákon o krajích č. 129/2000 Sb.

Transformation of Public Administration at Regional and Local Levels in the Czech Republic

Radovan SKYBA

***Summary:** The reform of the public administration and related changes of the territorial and administrative division were in the Czech Republic delayed in comparison to the Slovak Republic. Czech example is much more expertly and politically stationary. The whole transformation process was divided into two phases. In the first phase, 14 regions were authorized by acceptance of the constitutional act in 1997, which should start to run after regional elections since 2000 and gained subsequently their competencies. In the second phase, 77 county authorities as representatives of the state administration were cancelled since January 1st, 2003 and were replaced by 205 municipalities of the 3rd level in the connected model of public matters organization. Competencies of municipalities of the basic 1st level (6 258) were kept unchanged. Number of municipalities of the 2nd level is 388 and they fulfil some competencies defined by the law. The second phase ended the transition period (2000 - 2002), during which dual (county level) as well as connected (regional level) model ran in the Czech public administration. We have studied together with students the method of the abstract distance via seven characteristics, the measure of similarity of those regions. Prague is unambiguously the most different from all others. It is an example of power of each region of the capital city, which has distinctively multiplication effect. This method has been proved with suitable selection of characteristics along the comparative approach.*

Adresa autora:

RNDr. Radovan Skyba
Katedra geografie, Pedagogická fakulta,
Katolícká univerzita,
Nám. A. Hlinku 56, 034 01 Ružomberok
r.skyba@email.cz