

Konference

„Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“

Praha 24. června 2008

Zápis z konference

Ministerstvo vnitra uspořádalo 24. června 2008 ve spolupráci s Asociací krajů, Svazem měst a obcí ČR a Sdružením místních samospráv konferenci na téma Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy. V Národním domě v Praze se sešly dvě stovky účastníků plodné debaty. Motivem pro uspořádání tohoto diskusního setkání bylo zejména přijetí novel několika zákonů, které mají přímou vazbu na výkon veřejné správy a ovlivňují celý její systém.

Konference řízená vrchní ředitelkou sekce veřejné správy Světlanou Kubíkovou představila tři tematické bloky spojené s diskusí: dokončení reformy veřejné správy, převod kompetencí krajům a možnost zavedení přímé volby starostů.

Náměstek ministra vnitra pro veřejnou správu, informatiku, legislativu a archivnictví Zdeněk Zajíček zdůraznil, že cílem konference je vyjasnit a definovat nevyřčené a nevyjasněné problémy a získat podněty plynoucí z fungování spojeného modelu veřejné správy. Náměstek stručně zopakoval průběh reformy veřejné správy po roce 1989 až do současného stavu a vyzvedl čtyři okruhy otázek, jejichž vyjasnění je pro další vývoj veřejné správy podstatné: stanovení optimálního příspěvku na výkon státní správy, vyřešení nedostatků v územně správním členění, reforma způsobu výkonu veřejné správy (projekt Efektivní veřejná správa) a reforma ústřední státní správy.

Čtyři druhy otázek

Ve spojeném modelu veřejné správy je obtížné sledovat, jakým způsobem jsou vynakládány peníze poskytované na výkon státní správy. Nová metodika z roku 2006 sjednotila kritéria pro všechny obce, financování je pravidelně navyšováno a obce s rozšířenou působností mají v průměru své výdaje pokryty. Vznikají ovšem rozdíly mezi podílem za úhrady výdajů u obcí s rozšířenou působností a u dalších kategorií obcí. Celkové financování obcí výrazně ovlivňuje rozpočtové určení daní, rozdělování dotací a čerpání peněz ze strukturálních fondů Evropské unie. Náměstek Zdeněk Zajíček navrhuje jako jednu z eventualit vyřešit optimalizaci příspěvku na výkon státní správy převodem peněz do rozpočtového určení daní. Úhrada všech výdajů na výkon státní správy by se optimalizovala prostřednictvím agendové dotace. Mezitím bude nezbytné provést procesní audity, které stanoví standardy pro výkon státní správy, z nichž vyplynou zároveň nezbytné náklady.

Stávající nedostatky v územně správním členění se projevují zejména při sladování dvojího krajského uspořádání, které se projevuje v organizačním uspořádání policie a soudů.

K jeho vyřešení přispěje v nejbližší době nová legislativa. V několika případech jde také o sladění územní působnosti okresů a správních obvodů obcí s rozšířenou působností (týká se pouze 33 obcí). Jde o vytvoření podmínek pro sladění územní působnosti všech orgánů státu v území na úrovni krajů a okresů.

V rámci správního uspořádání je nezbytné řešit také problematiku malých obcí, jejich zadluženost a v některých případech neschopnost financovat i samosprávné činnosti. Přibývá případů tzv. politické správy, k níž se přistupuje, pokud občané v malých obcích nejsou schopni zvolit zastupitelstvo.

Reforma ústřední státní správy je úzce spojena s reformou způsobu výkonu veřejné správy. Zde hraje klíčovou roli usnesení vlády Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby a projekt Smart Administration, který je zaměřen na využití financí Evropské unie. Důležitými nástroji pro naplnění této strategie jsou hodnocení dopadů regulace RIA, procesní audity (modely) agend, eGovernment a Czech POINT.

Náměstek Zdeněk Zajíček podtrhl, že zatímco v předchozí fázi reformy šlo především o celkovou změnu organizace veřejné správy, šest vrcholů hexagonu naznačuje, že nyní je nutné zaměřit se místo organizace, reprezentované spojeným modelem veřejné správy, na zbývajících pět vrcholů: legislativu, občana, úředníka, ICT a finance.

K často diskutované novele zákona o střetu zájmů poznamenal, že gesčním resortem je Ministerstvo spravedlnosti, kde zahajuje svou činnost pracovní skupina k zákonu o střetu zájmů za účasti odborníků z Ministerstva vnitra.

Hlas samosprávy

Jiří Němec z Asociace krajů zdůraznil, že samosprávné kraje vznikly na základě první novely Ústavy a působí od roku 2000. Přesto přetrvává dvoukolejný model s pozůstatky neplnohodnotných krajů, který fixuje stále platný zákon č. 36/1960 o územněsprávním členění. Takový stav je dlouhodobě obtížně udržitelný, měly by se vytvořit jedny kraje v hranicích krajských samospráv. Je potěšitelné, že ministerstvo vnitra intenzivně hledá řešení.

Jiří Němec ocenil přípravu zákona o úřednících a navrhuje, aby se v rámci dokončení reformy předkladatelé znovu zamysleli nad pojmově i věcně nejasným zákonem o střetu zájmů, který by možná mohl být spíše v kompetenci ministerstev vnitra nebo práce a sociálních věcí.

Asociace krajů ČR navrhla doporučit vládě ČR, aby pověřila některé z ministerstev (jako nejvhodnější, a to z hlediska jeho působnosti, považuje ministerstvo vnitra), ve spolupráci s dalšími resorty, koordinací činností vedoucích k dokončení reformy veřejné správy spojené i s realizací reformy ústřední státní správy.

Předseda Komory statutárních měst Svazu měst a obcí a primátor Opavy Zbyněk Stanjura zdůraznil, že odpovědi na otázky, které konference nastolila, musí v dohodě nalézt všechny složky veřejné správy. Příspěvek na výkon státní správy označil za nízký a nechtěl by jej převést do rozpočtového určení daní z toho důvodu, že často vznikají v legislativě nové povinnosti obcí a zákon o rozpočtovém určení daní by se musel z těchto důvodů stále měnit. Podpořil provedení procesních auditů, podle nichž bude možné přesněji určit finance pro výkon státní správy v území. Při jednání o nové podobě rozpočtového určení daní navrhuje soustředit se na analýzu expertů z VŠE a doporučuje vzít v úvahu i další aspekty, které mají vliv na výdaje obcí: počty žáků ve školách zřizovaných obcí, výdaje na MHD. Navrhuje

zvážit, zda by eventuálně daňové příjmy obcí nemohly být eventuálně čerpány i ze spotřební daně.

Stále přibývají paragrafy, které rozšiřují povinnosti samospráv. Nejdříve by mělo dojít k široké shodě na obsahu připravovaných změn, namísto toho, aby se ihned horečně začínala vytvářet novela nějakého předpisu.

Opavský primátor upozornil na některá negativa současného zákona o úřednících z pohledu samosprávy, především nutnost vypisovat na každé místo výběrové řízení, která zužuje okruh uchazečů a znemožňuje radě pružněji měnit vedoucí, na druhé straně podpořil návrh modelu manažerských smluv.

Samosprávy jsou provozovateli škol, financují je, zřizují a ruší, ale stát má přitom v rukou odměňování zaměstnanců a jmenování ředitelů škol. Místo této nepraktické dvojkolejnosti navrhuje Zbyněk Stanjura buďto převést celé školství na stát, nebo v plném rozsahu na samosprávu.

Primátor zastupující na konferenci Svaz měst a obcí ocenil zlepšenou regulaci veřejného pořádku prostřednictvím vyhlášek obcí, ale kriticky se vyjádřil k nemožnosti regulace hazardních her přímo obcemi, na jejichž území se tyto rizikové činnosti odehrávají. Stejně tak ho znepokojuje nulová kompetence obcí při regulaci obytných zón, sběren surovin nebo provozu restaurací. Z těchto důvodů doporučil, aby mělo ministerstvo vnitra více možností zastupovat celou veřejnou správu při projednávání zákonů, které předkládají jiné resorty. Upozornil také na nadbytečnou administrativní náročnost zákona o střetu zájmů a výběrových řízení na veřejné zakázky. Podpořil rozvoj eGovernmentu s tím, že veřejná správa nemůže zapomínat na velkou skupinu lidí, které elektronických služeb nevyužije.

Předseda Asociace krajů a hejtman Moravskoslezského kraje Evžen Tošenovský působí již čtrnáct let na úrovni obecní a krajské samosprávy. Prohlásil, že reforma veřejné správy je věčný příběh, protože se vždy nastaví určitý systém, který je postupně erodován subjektivními útoky a sobeckými zájmy. Podle principů systémového řízení má být systém veřejné správy co nejjednodušší a nejpřehlednější. Proto je třeba jasně definovat zodpovědnosti starostů, hejtmanů a státu, jinak se občan v systému nevyzná. To má být obsaženo také v zákonech o obcích a krajích.

V praxi však již při vzniku krajů vznikly některé komplikace, například komise zastupitelstva mají kompetence, které se překrývají se zodpovědností jiných orgánů kraje a vznikají nadbytečné paralelní útvary. Evžen Tošenovský poukázal na fakt, že samospráva má zodpovědnost za majetek, ale ztrácí na něj vliv. Zdůraznil, jak je důležité kontrolovat procesy výkonu veřejné správy. Za velmi složité označil přestupkové řízení, na němž se podílí vedle samosprávy také policie. Mezi svízelné zákony zařadil předpisy o stavebním řízení a územním plánování, kde regulace v ochraně přírody a památek naráží na soukromý majetek. Ke kritice nové právní úpravy stavebního řízení a územního plánování a činnosti stavebních úřadů se později přidali i další účastníci diskuse.

V diskusi starostka Turnova Hana Maierová a starosta Příšovic Antonín Lízner upozornili na některé nedostatky správního uspořádání ve svém regionu a problémy s financováním obcí. Zástupci malých obcí zdůraznili, že systém dotací, na němž jsou závislé zejména malé obce, může být zdrojem korupce.

Starosta Chlumce nad Cidlinou Miroslav Uchytíl je předsedou pracovní skupiny Svazu měst a obcí, která zastupuje 183 obcí s pověřeným obecním úřadem, v nichž žije asi milion obyvatel. Požadoval navýšení příspěvku na výkon státní správy pro tuto kategorii obcí o 100

milionů korun do rozpočtu v příštím roce. Podpořil provedení analýzy agend na obcích II. a III. stupně.

Kompetence krajů

Vrchní ředitelka sekce veřejné správy Světlana Kubíková hovořila o převodu kompetencí krajům. Decentralizace veřejné správy a dekoncentrace patří k cílům vlády a v těchto intencích vznikla meziresortní pracovní skupina, která dospěla k závěru, že přenos kompetencí ministerstev na kraje je téměř u konce. Většina uvažovaných kompetencí již byla převedena a připomínky k materiálu pro vládu je možné uplatnit během července.

Poslanec z rozpočtového výboru a předseda Komise Rady Asociace krajů pro financování krajů Vladislav Vilímeček prosazuje věcnost debaty o postavení obcí a krajů. Obce byly po roce 1989 původně subjekty soukromého práva, novelou zákona o obcích se staly veřejnoprávní korporací, což dává státu větší možnost jejich regulace. U samosprávy je důležitá rovnováha kompetence a zodpovědnosti. Kraje by měly koncepčně naplňovat regionální politiku, což bude v důsledcích znamenat pozvolný zánik ministerstva pro místní rozvoj. Z tohoto pohledu bylo doposud převedeno na kraje málo kompetencí (pouze administrování Programu obnovy venkova). Převod kompetencí je tedy spojen s reformou ústředních státních orgánů. Svědčí o tom například školství, kde jsou kraje zřizovateli škol, ale větší kompetence při financování zůstávají na úrovni ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.

Závěrem poslanec Vladislav Vilímeček nastolil otázku, zda mají mít kraje audit hospodaření řízený ministerstvem financí, nebo podle podobného systému jako obce.

Konference Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy otevřela diskusi o tématech, která považuje za důležité ministerstvo stejně jako místní a krajská samospráva. Konference znamenala nejen zhodnocení dosavadních kroků v rámci reformy, ale znamenala i otevření diskuse k dalším změnám, které by mohly vyústit mj. do novel zákonů o územních samosprávných celcích, ke kterým by mělo dojít po diskusích se samosprávami.

Na podzim na ni naváže diskusní setkání s tématem nové koncepce kontroly ve veřejné správě, v lednu proběhne obdobná konference o hospodaření s majetkem samospráv.

Téma – Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR

Příspěvky vystupujících **Mgr. Lukáš Rothanzla** z odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, **JUDr. Stanislava Polčáka** ze Sdružení místních samospráv a **Mgr. Jakuba Pôbiše** ze Svazu měst a obcí České republiky jsou obsahem přílohy tohoto zápisu.

Závěry konference

1. Konference znamenala nejen zhodnocení dosavadních kroků v rámci reformy, ale zejména **otevření diskuse**. Návrhy a podněty je možno dále zasílat sekci veřejné správy Ministerstva vnitra (email: seksvs@mvcz.cz).
2. **Podněty** vznesenými na konferenci se **bude MV zabývat**. MV bude pracovat mj. na příspěvku pro výkon státní správy, úřednickém zákonu apod. Další záležitosti budou diskutovány s příslušnými resorty (např. převod kompetencí s MŠMT, MPSV), návrhy týkající se konkrétního území (např. problém Turnovska) budou řešeny individuálně.
3. Nastíněné problémy budou řešeny a bude jim věnována pozornost, konkrétně:
 - o **k novele zákona o střetu zájmů** - gesčním resortem je Ministerstvo spravedlnosti a zahajuje svou činnost pracovní skupina k zákonu o střetu zájmů za účasti odborníků z Ministerstva vnitra;
 - o na připomínky k právní úpravě **stavebního řádu a územního plánu a sjednocování právních výkladů** v rámci stavebních úřadů bude Ministerstvo pro místní rozvoj upozorněno.
4. Některé projednávané body na konferenci by mohly vyústit mj. do **novel zákonů o územních samosprávných celcích**, ke kterým by mělo dojít po diskusích se samosprávami.
5. MV realizuje či připravuje projekty ke zkvalitnění podmínek pro výkon veřejné správy (např. **Czech POINT, analýza procesních agend, elektronizace veřejné správy, zákon o kontrole** – jednotný procesní postup apod.)
6. Na konferenci byla diskutována i možnost **jednoho společného zákona pro úředníky**. Tato myšlenka byla účastníky konference podpořena.
7. Konference znamenala zahájení diskuse, která bude pokračovat např.:
 - o **konferencí ke kontrole** ve veřejné správě, kterou bude na podzim pořádat NKÚ, kde MV vystoupí s tématem připravovaného zákon o kontrole,
 - o **konferencí k hospodaření s majetkem samospráv**, která je plánována na první čtvrtletí příštího roku.
8. **Asociace krajů ČR** navrhla doporučit vládě ČR, aby pověřila některé z ministerstev (jako nejvhodnější, a to z hlediska jeho působnosti, považuje Ministerstvo vnitra), ve spolupráci s dalšími resorty, koordinací činností vedoucích k dokončení reformy veřejné správy spojené i s realizací reformy ústřední státní správy.
9. K bodu **možnosti zavedení přímé volby starostů** byla otevřena diskuse. Většina diskutujících se přiklonila k zachování současného stavu. Ministerstvo vnitra zpracuje materiál, jenž bude předložen vládě, která rozhodne o dalším postupu.
10. Účastníci konference byli vyzváni, aby do **15. srpna 2008** zaslali své **podněty k tématu převod kompetencí krajům** v návaznosti na vystoupení vrchní ředitelky sekce veřejné správy Ministerstva vnitra Ing. Světlany Kubíkové (viz prezentace – příloha č. 2) na mail seksvs@mvcz.cz.

Zpracoval: odbor územní veřejné správy, odbor dozoru a kontroly veřejné správy

Schválila: Ing. Světlana Kubíková, vrchní ředitelka sekce veřejné správy MV

Přílohy k zápisu:

1. Vystoupení pana náměstka ministra vnitra **Mgr. Zdeňka Zajíčka** (prezentace)
Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy
2. Vystoupení paní vrchní ředitelky sekce veřejné správy **Ing. Světlany Kubíkové**
(prezentace)
Převod kompetencí krajům

K tématu možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR

3. Vystoupení **Mgr. Lukáše Rothanzla**, odbor dozoru a kontroly veřejné správy,
Ministerstvo vnitra
4. Vystoupení **JUDr. Stanislava Polčáka**, Sdružení místních samospráv
5. Vystoupení **Mgr. Jakuba Pôbiše**, Svaz měst a obcí České republiky