

Reforma veřejné správy v Polsku

BOGUSLAW PYTLIK

Úvod

Základním předpokladem reformy Administrativně – hospodářského centra vlády¹ mělo být zajištění větší pružnosti fungování a součinnosti vládním orgánům. Výše uvedeného cíle mělo být dosaženo prostřednictvím snížení počtu ministerstev a centrálních úřadů a také novým upřesněním rozsahu jejich funkcí, spojeným s odstraňováním nejasností a zdrojů kompetenčních sporů. V průběhu expertních prací se objevila teze, že „pojem reforma není správný ve vztahu ke skutečné potřebě změn. Neboť změna politického i ekonomického systému si vynutila zásadní přeměnu výkonného aparátu státu, sahající až k jeho základům. Reformy se nepojí s tak hlubokými změnami, jsou spíše prováděny v rámci politického a ekonomického systému“².

V souladu s teoretickými předpoklady se nemohly naplánované změny v administrativě týkat pouze jednorázového aktu zahrnujícího celou problematiku. Musely být tedy pojímány jako proces, tzn. musely se skládat z několika na sebe navazujících etap. V případě těchto kroků byl jejich průběh bezprostředně spjat z procesem decentralizace moci. Zásada decentralizace veřejné moci představuje praktickou, systémovou konsekvenci filozofie demokratického právního státu. O její důležitosti může svědčit fakt, že v základním zákoně je o ní zmínka již v preambuli.³ Mimo to, že o potřebě a nevyhnutelnosti provedení decentralizace se vědělo již odedávna, teprve po roce 1989 se v Polsku vytvořily vhodné podmínky⁴, aby bylo možné začít provádět postupně činnost na této cestě již v nových systémových realitách.

Poprvé byly koncepční práce nad celkovou přeměnou státní administrativy zahájeny v lednu 1992, kdy byl vytvořen tým pro záležitosti reorganizace veřejné administrativy při předsedovi Rady ministrů (vlády pozn. překl.). V březnu 1992 představil tým pracující pod vedením senátora J. Stepnia komplexní zprávu nazvanou „Vstupní předpoklady přeměny veřejné administrativy“⁵. Tento dokument byl schválen Radou ministrů v květnu téhož roku. Mezi konkluzemi, které zpráva obsahovala, bylo zdůrazněno, že pro efektivní provedení zásadní a rozsáhlé přeměny administrativy je nezbytné vytvoření speciální vládní agendy pro provádění reformy a koordinování práce v této oblasti, jež provádějí různé státní orgány a instituce. Tým se rovněž zabýval reorganizací ministerstev, projektem zákona o státní civilní službě a rovněž zákonnou úpravou problematiky reprezentace státní pokladny. Vláda J. Olszewského nestihla tyto materiály a projekty prakticky využít⁶. V rámci kroků, které podnikla vláda H. Suchocké, byl úkolem přípravy komplexní administrativní reformy pověřen zmocněnec vlády pro záležitosti reformy veřejné administrativy, tuto funkci plnil M. Kulesza, který byl autorem programového dokumentu s názvem „Předpoklady a směr reformy veřejné administrativy“⁷.

Nepochybně ještě před tím, než bylo přistoupeno k zahájení jakékoliv činnosti, bylo zřejmé, že dobré provedení procesu decentralizace moci může být základním činitelem determinujícím rychlejší ekonomický a civilizační rozvoj celého státu.⁸ „Nezbytnost co nejrychlejší přeměny

veřejné administrativy, jako podmínky celkové systémové transformace, směrem k demokracii a tržnímu hospodářství, stále zdůrazňovaly kompetentní mezinárodní instituce a jejich experti⁹.

Není možné nespojovat úkoly decentralizace, a tím i reformy státní administrativy, s hodnotami tak charakteristickými pro demokratický právní stát jako jsou demokracie nebo vláda práva. Z povahy věci se mnoho politických opcí identifikovalo s heslem decentralizace státu a činí to nadále, zvláště v pro ně tak důležitých momentech jako jsou parlamentní nebo místní volby. V důsledku demokratických voleb se ve vládě vystřídal řada lidí, nicméně doba určená k vládnutí a k administrování svěřenou oblastí nebyla jimi vždy využívána deklarovaným způsobem.

Zabývají se vztahem mezi reformou Administrativně – hospodářského centra vlády a efektivitou státní administrativy je potřeba pamatovat na potenciální možnost zpolitizování procesu decentralizace státu, když se reforma centra zásadním způsobem zapsala do decentralizace moci v Polsku. Podstata této reformy nás nutí k tomu, abychom se zvláště zabývali ještě jiným cílem, kterým bylo vytvoření Administrativně – hospodářského centra vlády takovým způsobem, aby přineslo maximální stabilitu v dlouhodobé fázi rozvoje ekonomiky země a rovněž zvýšilo konkurenceschopnost v podmínkách svobodného tržního hospodářství.

Potřeba provedení zásadních změn, a zvláště veřejné administrativy, byla společností přijímána různě. Mezi 5. až 19. zářím, a posléze ve dnech 4. – 8. října 1996 byl proveden pro potřeby vlády výzkum veřejného mínění. Na otázku týkající se nezbytnosti provedení reformy teritoriální organizace země v Polsku odpovědělo rozhodně „ano“ 8% (14%). Podle 20% (23%) je reforma „spíše potřebná“, a podle 21% (29%) dotázaných je „spíše nepotřebná“. Podle 26% (18%) dotázaných není rozhodně potřebné provádět jakékoliv změny. Na výše uvedenu otázku nedokázalo odpovědět 34% (16%). Během tohoto výzkumu byla položena také následující otázka: „Myslíte si, že je nyní v Polsku nutné reformovat rozsah pravomocí místní samosprávy?“ Takovou nutnost rozhodně podpořilo 12% (19%). Názor, že by taková reforma byla správná, vyjádřilo 29% (34%) dotázaných a 14% (18%) se nedomnívalo, že by byla taková reforma potřebná. Rozhodně proti ní se vyslovilo 8% (9%) dotázaných a až 36%¹⁰ (21%¹¹) nedokázalo na otázku konkrétně odpovědět.

Na základě dodatečných, detailních údajů vyplývá, že vliv na deklarovanou podporu pro myšlenku reformy mělo vzdělání a příjmy dotázaných. Obecně se dá říct, že s růstem úrovně vzdělání respondentů rostlo také procento těch, kteří se vyjadřovali ve prospěch reformy. Podobnou tendenci bylo možné pozorovat mezi osobami s různými příjmy na osobu v rodině: čím vyšší příjem, tím více stoupců reformy. V případě reformy samosprávy bylo možné pozorovat podobnou relaci, spočívající v tom, že čím vyšší byla úroveň vzdělání respondentů a čím větší byly jejich příjmy, tím častěji se tyto dotazovaní řadili do skupiny stoupců změn. Srovnáme-li míru podpory pro reformy mezi ženami a muži, je možné pozorovat, že ženy mnohem častěji nedokázaly dát rozhodnou odpověď na zadané otázky.

1. Příprava reformy

Dne 14. března 1995 přijala Rada ministrů ustanovení, které se týkalo jmenování zmocněnce Rady ministrů pro záležitosti reformy Administrativně – hospodářského centra vlády. Zahájení procesu reformy připadlo na období vlády koalice SLD – PSL (*Svaz demokratické levice –*

polská lidová strana – pozn. překl.). V těchto grémiích padlo rozhodnutí, že prvořadým úkolem by měla být přeměna hospodářského centra vlády¹², jehož struktura kompetencí a organizace se v podstatě nezměnila od doby centrálně řízeného hospodářství. Nepochybně bylo uznání potřeby reformy Administrativně – hospodářského centra vlády dalším krokem s cílem zlepšení fungování státu.¹³

Dokument „Předpoklady reformy hospodářského centra vlády“ byl přijat Radou ministrů 20. června 1995. Mezi nejdůležitějšími předpoklady byla zdůrazňována potřeba souběžného provedení hospodářských změn a také provedení změn v oblasti vládní administrativy. Měly se týkat reformy fungování samotné Rady ministrů, jejího předsedy a bezprostředního zázemí včetně rozšíření kompetencí všech administrativních orgánů v terénu. Přijetí výše jmenovaného dokumentu umožnilo zahájení práce nad přípravou projektů zákonů, na základě kterých by bylo možné vytvoření právních základů pro provedení reformy. Vznik odpovídajících projektů normativních aktů zabral pět měsíců. Můžeme soudit, že tyto práce byly provedeny, na polské podmínky, v dosti rychlém tempu. Zmiňovaný fakt mohl být dodatečně posílen tím, že všechny tyto kroky byly připravovány následující vládou koalice SLD – PSL, ale ve složení, ve kterém byl dominantním uskupením SLD. Je třeba dodat, že ve stejné době byly připravovány analýzy a expertízy týkající se výše uvedených regulací. Tato etapa práce skončila v listopadu 1995 přijetím všech připravených projektů zákonů Radou ministrů.

Dne 15. prosince 1995 předal předseda Rady ministrů Sejmu dvanáct projektů zákonů, jejichž cílem byla reforma Administrativně – hospodářského centra vlády. Zaslání tak velkého počtu projektů normativních aktů nepochybně rozšířilo rozsah samotné reformy. V balíku zasláném parlamentu se objevily projekty následujících zákonů:

1. O organizaci a způsobu práce Rady ministrů;
2. O vytvoření kanceláře předsedy Rady ministrů;
3. O vytvoření úřadu ministra státní pokladny;
4. O vytvoření úřadu ministra pro privatizaci;
5. O vytvoření úřadu ministra hospodářství a mezinárodního obchodu;
6. O vytvoření Výboru evropské integrace;
7. O vytvoření úřadu ministra administrativy a bydlení;¹⁴
8. O vytvoření vládního Centra strategických studií;
9. O úřadu ministra financí a také o finančních úřadech;
10. O změně zákona o všeobecných místních orgánech vládní administrativy;
11. O změně některých zákonů upravujících fungování hospodářství a veřejnou administrativu;
12. O uvedení do praxe zákony, které reformují fungování některých nejvyšších orgánů státní administrativy.

Můžeme konstatovat, že tímto způsobem byla ukončena první etapa práce. Ve vztahu k projektům zákonů je potřeba si všimnout toho, že byly výsledkem kompromisu, který byl dosažen mezi dvěma členy vlády, reprezentující dvě koaliční politická uskupení.

Podle názoru tehdejší parlamentní opozice existovalo tehdy dělení na dvě ideová centra: „pro-místní samosprávci“ a „pro-státníci“. Do první skupiny se především započítávali politici opozice, kteří byli stoupcem svrchovanosti místní moci nad centrální mocí. „Tady se zrodila současně idea okresní samosprávy a idea regionalizace země. Centrum „pro-místních samosprávčů“, bojující s centralistickým ideovým zázemím vlád z let 1993–1997, koncentrovalo svoji pozornost na zdůrazňování nepochybných předností samosprávného systému. Co bylo ale

charakteristické – nepříkládala se váha výsledkům, jaké měla reálná decentralizace přinést pro organizaci vlády na celostátní úrovni a jejich místních agend.“¹⁵ Představitelé opozice byli proti tehdejší vládou propagované ideji prvořadosti reformy vládního administrativně-hospodářského centra před reformou teritoriální organizace země, kterou navrhovaly opoziční kruhy. Také z tohoto důvodu panoval výrazný odpor těchto stran vůči nové koncepci Rady ministrů a rovněž nepodporovaly dále jdoucí projekty reformy organizace státu.

2. Tvoření právních základů pro reformu Administrativně-hospodářského centra vlády

Rozdělení procesu reformování centra na etapy vyplývalo z několika důvodů. Za prvé by mohla okamžitá celková změna v oblasti fungování vládní administrativy způsobit určité potíže při fungování samotného státu a jeho orgánů. Za druhé se prostřednictvím zavádění změn v oblasti rozdělení kompetencí a v důsledku vzniku nových institucí a právních regulací objevila potřeba doplnění pracovníků odpovídajících institucí, kteří by měli nezbytnou kvalifikaci. Za třetí muselo Polsko přizpůsobit hlavní pravidla fungování vládní administrativy požadavkům moderního státu. Za čtvrté to bylo zdokonalování vládní administrativy.

Návrhy zákonů byly během legislativní práce v Sejmu svěřeny speciálně ustavené zvláštní komisi. V této etapě práce se objevily změny, které se především týkaly fungování Rady ministrů a ministra státní pokladny. Dostí důležitou změnou bylo vytvoření jednoho návrhu zákona o organizaci a způsobu práce Rady ministrů a o rozsahu činnosti ministrů. Tento návrh nahradil dva předchozí návrhy: O organizaci a způsobu práce Rady ministrů a o vytvoření kanceláře předsedy Rady ministrů. Nově vzniklý návrh zákona posílil roli premiéra v oblasti úpravy přesného rozsahu úkolů ministrů a sjednotil struktury ministerstev, což mělo vést ke zlepšení komunikace a spolupráce mezi nimi. Spojeny byly také návrhy zákonů o vytvoření úřadu ministra pro privatizaci a o vytvoření úřadu ministra státní pokladny. Obě problematiky se ocitly v jednom návrhu o úřadu ministra státní pokladny.¹⁶ Změněn byl název úřadu ministra hospodářství a mezinárodního obchodu na úřad ministra hospodářství.

Zákonodárci věnovali mnoho pozornosti návrhu zákona o změně některých zákonů upravujících fungování hospodářství a veřejnou administrativu, v důsledku čehož znamenalo přijetí tohoto zákona novelizaci dalších zhruba 70 jiných právních aktů o síle zákonů, které svým rozsahem pokrývaly oblast materiálního práva. Stejně dlouho trvala práce nad návrhem zákona o uvedení do praxe zákony, které reformují fungování některých nejvyšších orgánů státní administrativy.

Nakonec přijal Sejm balík jedenácti zákonů týkajících se reformy Administrativně – hospodářského centra 21. června 1996.¹⁷ Je třeba podotknout, že byly přijaty téměř jednomyslně. Tuto skutečnost můžeme interpretovat rovněž jako výraz politického kompromisu mezi všemi hlavními politickými uskupeními, která měla své představitele v Sejmu II. kadence.

Podíváme-li se blíže na zásady reformy ze strany konstrukční, můžeme poukázat na dvě významná omezení. Za prvé tím, že bylo upuštěno od teritoriální reformy, nebylo možné provést žádná strukturální řešení, která by znamenala odlehčení pro vládu ve sféře úkolů a kompetencí týkajících se regionálních záležitostí. Za druhé nedošlo v dostatečné míře během vytváření zásad pro provedení reformy ke korelaci těchto zásad se zákonem o civilní službě.

Mimo obecní reformu z roku 1990 prakticky v Polsku nedošlo v letech 1989–1997 k zásadnější změně způsobu fungování veřejné administrativy, ačkoliv došlo ke změně politického systému Polska a ke změnám v ekonomice. A proto nebylo v uvedeném období možné pozorovat vzrůst účinnosti, efektivity ani produktivity orgánů státní administrativy.

3. Základní efekty dosavadních kroků

Schválení zákonů reformujících Administrativně – hospodářské centrum vlády Sejmem nebylo pouze významnou politickou, systémovou událostí, ale i organizační, zavádějící nový model řízení státu, zavazující následující koalice a politické činitele. Mezi jeho nejdůležitější efekty se počítá:

- 1. Vymezení zásad fungování Rady ministrů a posílení jejího předsedy.** Z pohledu fungování je Rada ministrů orgánem s větší vnitřní jednotností. Vznikla také možnost přijetí nového řádu tohoto orgánu a také jeho výborů. Rozhodující bylo posílení pozice předsedy Rady ministrů, zvláště jeho funkce jako koordinátora práce vlády.¹⁸
- 2. Zavedení nového typu úřadu ministra, jako nejvyššího orgánu státní administrativy, který má plnit především regulační funkce.** V souladu se záměrem tvůrců reformy náleží ministrové stanovování nebo iniciování pravidel hry v jemu svěřené oblasti hospodářského a společenského života, ale nemůže být stranou v dané „hře“.
- 3. Uvolnění nejvyšších a centrálních orgánů státní administrativy z funkcí zakládajícího orgánu vůči podnikům a rovněž z funkcí vlastníka ve vztahu ke společnostem v majetku státu.** V případě první z funkcí byla tato delegována vojvodům, a ve vztahu k omezenému počtu podniků (přesně 92 státních podniků) se zvláštním významem pro hospodářství státu, byla tato funkce delegována ministerstvu státní pokladny.¹⁹
- 4. Rozšíření kompetencí místní samosprávy.** V důsledku decentralizace byla část úkolů delegována vojvodům. V hospodářské sféře se to týká rozšíření rozsahu funkcí zakládajícího orgánu a s tím je spojen rovněž rozsah přímé privatizace podniků. Ve zbývajících oblastech došlo k posílení pozice orgánu místní administrativy, tzn. vojvody, na úkor pravomocí speciálních vládních administrativ, které reprezentují ministra na místní úrovni.
- 5. Likvidace části historických dělení na jednotlivé oblasti hospodářství a na celostátní hospodářství a od ní se lišící zahraniční obchod.**
- 6. Vytvoření základů pro zvýšení efektivitu práce vlády při přípravě středně – a dlouhodobých hospodářských programů a také lepší koordinování jejich realizace.**
- 7. Úprava kompetencí v oblasti reprezentace státní pokladny a ochrany jejich zájmů.**
- 8. Vytvoření podmínek pro uspořádání a zlepšení procesů privatizace prostřednictvím předání kompetencí spojených s privatizací ministrové státní pokladny.**
- 9. Příprava institucionálních základů umožňujících zvýšení efektivitu a dynamiku činností k přizpůsobení Evropské unii.** Výboru pro evropskou integraci a jeho zázemí přísluší zajištění koordinace těchto činností a příprava Polska na negociace s vedením EU v záležitosti našeho členství.
- 10. Úprava kompetencí ministra financí.** V souladu s předpoklady by se měl tento orgán soustředit na problematiku veřejných financí a měl by omezit počet vykonávaných regulačních funkcí a to ve prospěch ministra hospodářství.

11. **Jednoznačné umístění problematiky ochrany spotřebitele ve státních institucích.**
V návaznosti na to byly přestavěny kompetence bývalého Antimonopolního úřadu a samotná instituce byla přeměněna na Úřad ochrany konkurence a spotřebitelů.
12. **Odstranění velkého množství oblastí, v nichž se křížily nebo hromadily kompetence, a zvýšení efektivity práce úřadů některých ministrů díky jejich vybavení kompetencemi, které byly do té doby roztroušeny v několika nejvyšších orgánech státní administrativy.**
13. **Úprava mnoha regulací týkajících se fungování státních podniků.**

4. Uvedení do praxe základního balíku zákonů spojených s reformou Administrativně-hospodářského centra vlády

Práce na programu zavedení reformy začaly dosti brzy a to již v době trvání legislativního procesu v Sejmu. Hlavním úkolem v této oblasti bylo stanovení podmínek pro harmonické uvedení do života jednotlivých řešení. Základním cílem mělo být minimalizování negativních důsledků způsobených budoucími změnami v kompetencích jednotlivých orgánů vládní administrativy.

Kalendář zavádění reformy byl vypracován v srpnu 1996 a obsahoval úkoly až do 31. prosince 1996.²⁰ Členy týmu vytvořeného za účelem koordinace práce orgánů vládní administrativy s cílem zavedení reformy Administrativně – hospodářského centra vlády, který jmenoval předseda Rady ministrů 21. srpna 1996, byli: předseda týmu – L. Miller (ministr šéf Úřadu Rady ministrů), místopředseda – G. Rydlewski (náměstek Rady ministrů) a M. Pol (zmocněnec Rady ministrů pro záležitosti reformy Administrativně – hospodářského centra vlády), a také vybraní úředníci bývalého Úřadu Rady ministrů a ministerstva financí, likvidátoři a zmocněnci pro záležitosti tvoření nových úřadů.

Program zavádění reformy zahrnoval následující etapy:

1. Příprava a vydání prováděcích zákonů k zákonům reformy se zohledněním rozdílů v termínech vstupu v platnost jednotlivých zákonných předpisů.
2. Vytvoření logistického týmu, jehož práce spočívala především v zabezpečení materiálního zázemí vytvářených úřadů.
3. Příprava informací pro všechny zainteresované o vzniku nových úřadů, způsobu jejich fungování a lokalizaci jejich sídel.
4. Vytvoření informačních bodů v likvidovaných a vytvářených úřadech.
5. Příprava zaměstnanecké agendy nových úřadů a stanovení způsobu postupu v pracovních záležitostech.

Ve stejné době byly zahájeny práce na statutech nových ministerstev a úřadů a na přípravě školicího programu pro řídicí kádry nových úřadů.²¹

Výše uvedená etapa činností zahrnovala také práce spojené s likvidací starých a tvořením nových úřadů. V souvislosti s tím byl:

Dne 1. října 1996

- Zrušen úřad ministra pro reformu vlastnictví;
- Vytvořen úřad ministra státní pokladny;
- Uveden do praxe Výbor evropské integrace;

- Změněn Antimonopolní úřad na Úřad ochrany konkurence a spotřebitelů;
- Úřad ochrany státu podřízen předsedovi Rady ministrů.

Dne 1. ledna 1997

- Zrušeny úřady ministrů:
 - Průmyslu a obchodu;
 - Hospodářské spolupráce se zahraničím;
 - Stavebního hospodářství a urbanizace;
 - Instituce šéfa Úřadu Rady ministrů;
 - Vedoucího Centrálního úřadu plánování;
 - Vnitřních záležitostí.
- Vytvořeny úřady:
 - Ministra vnitřních záležitostí a administrativy;
 - Ministra hospodářství;
 - Státní pokladny;
- Ustavení
 - Kanceláře předsedy Rady ministrů;
 - Vládního Centra strategických studií;
 - Úřadu bydlení a rozvoje měst;
 - Úřadu Hlavního geodeta země.

V důsledku administrativní reformy nedošlo pouze ke strukturální modernizaci nebo uvedení do praxe nových úřadů, ale nastala také přeměna způsobu řízení ve všech oblastech správy veřejných záležitostí v Polsku. Z povahy svého záběru nebyl proces přestavby jednak státní administrativy, jednak decentralizace ukončen současně s ukončením funkčního období koalice SLD – PSL. Na začátku byla reforma plánována ve velmi skromném rozsahu. V letech 1996–1997, již za vlády W. Cimoszewcze, značně překročila původní záměry. Problém ukončení zahájených kroků se stal jednou z hlavních výzev pro vládní kabinet, který vznikl po parlamentních volbách v září 1997. Vláda J. Buzka přijala přestavbu státní administrativy jako fundamentální část plánované systémové reformy státu. Další změny, také v oblasti efektivity, odbornosti a výkonnosti fungování administrativy, ovlivnila skutečnost, že všechny reformní kroky byly prováděny současně s jinými společenskými reformami, tzn. s reformou sociálního zabezpečení, zdravotního zabezpečení a reformou vzdělání. Z časového hlediska je tento, pro celý stát tak důležitý záměr prováděn při nedostatečné vzájemné korelaci, zvláště v aspektu finančním.²²

5. Fungování nových organizačních a kompetenčních struktur

Jedním ze základních efektů reformy Administrativně – hospodářského centra vlády je rozšíření kompetencí předsedy Rady ministrů²³ a rovněž ministrů. Zvláštní pozornost si zasluhuje skutečnost, že došlo ke kodifikaci úkolů premiéra, poněvadž tato funkce vyžadovala již odedávna zákonnou úpravu. Pozitivně bychom měli hodnotit také zákonnou úpravu pozice a úkolů ministra, jako člena Rady ministrů. Poprvé byl proveden také popis funkce zmocněnce vlády. „Můžeme se pouze zamyslet nad tím, zda je rozumné časové vymezení charakteru funkce zmocněnce, když mají ... o ustavení funkce zmocněnce a délce jeho působení rozhodovat skutečné potřeby a požadavky rozumného postupu jednání.“²⁴ Provedeme-li analýzu zápisů

samotného zákona, může budít pochybnosti zápis (čl. 21 zák. 4) umožňující členovi vlády ohlašovat odlišné stanovisko. Rada ministrů je kolegiálním orgánem, jehož rozhodnutí by měla být prezentována na veřejnosti jako stanovisko celé vlády. Existence opačné situace může sugerovat, že máme co do činění s vládou, jejíž členové si dovoluují nejen politické demonstrace, ale také, a to je důležitější, se sami přičiňují o destabilizaci kabinetu. Obecně můžeme říci, že zákon týkající se Rady ministrů nezavedl zásadní změny ve způsobu práce vlády, ale spíše oblékl do právních šatů dosavadní zásady a předpisy.

V případě zákona o úřadu ministra vnitřních záležitostí a administrativy je potřeba věnovat pozornost předpisu, který zabraňuje odborovým svazům²⁵ vyvíjet hospodářskou činnost. Takový předpis je v rozporu se zásadou svobody sdružování v odborech a zásadami mezinárodních smluv, které Polsko podepsalo.

Zákon o úřadu ministra hospodářství není pouze podkladem pro vznik tohoto úřadu a pro popis rozsahu jeho činností, ale také, a to je jeho chybou, vyjadřuje fragmenty hospodářského programu vlády.²⁶ V případě výše uvedeného právního aktu není určeno, že ministr vykonává své úkoly za pomoci ministerstva hospodářství a je to nepochybně odstoupení od řešení, které bylo přijato v zákoně o úřadu ministra vnitřních záležitostí a administrativy.

Je rovněž potřeba věnovat pozornost těžkostem, jaké se objevily při vykonávání zákonem předepsaných kompetencí vládní administrativou, zvláště v oblasti činností spojených se státní pokladnou. Mezi hlavní těžkosti je nutné započítat velmi významné zpoždění v činnosti Privatizační agentury. V případě výše jmenované instituce nebyl proveden popis jejího systémového charakteru. „(...) částečně je v zákoně uvedena jako tzv. centrální úřad a mimo to je popsána jako státní právnická osoba.“²⁷ Chybí rovněž rozhodnutí v záležitosti zplnomocnění vojvodů k reprezentaci státní pokladny ve společnostech, jež mají výlučně regionální význam. Mezi jinými problémy, které se objevily v první etapě reformy, je potřeba poukázat na těžkosti ve stanovení rozsahu činností generálních ředitelů, zvláště v centrálních orgánech vládní administrativy, a také v úřadech vojvodství. Objevily se i potíže týkající se likvidace bariér v ekonomickém obratu státních podniků a některých jiných státních organizačních jednotek, které mají statut právnické osoby. K samotnému úřadu ministra státní pokladny můžeme říci, že se jedná o úředníka, plnícího tuto funkci v pozici gestora státního majetku, který má moc vlastníka a to mimo již vykonávanou moc veřejnou. Spojení takových pravomocí v jednom subjektu vytváří předpoklady pro vnímání takového ministerstva jako superúřadu, s tendencí centrálně řídit podřízené hospodářské subjekty. Analýza přijatých řešení nás vede k závěru, že se nepodařilo soustředit v jedné ruce výkonnou pravomoc nad státním majetkem.

Hlavním důvodem, proč byl nahrazen zákon z roku 1982 novou právní úpravou o úřadu ministra financí a o finančních úřadech, byl fakt vytvoření nového nejvyššího orgánu státní administrativy – ministra státní pokladny. Státní pokladna se stala reprezentantem zájmů státu v majetkových vztazích, nicméně kompetence v oblasti disponování tímto majetkem jsou rozděleny mezi ministra financí a ministra státní pokladny. Ministr státní pokladny reprezentuje zájmy státu ve věcech, které se týkají hospodaření s majetkem. Pravomocí ministra financí je politika státu v oblasti veřejných financí. Proto můžeme říci, že ministr financí je reprezentantem státu ve finančních (peněžních) vztazích. Ministrovi financí nadále náleží celá problematika spojená s rozpočtem státu. I přes existenci instituce Státní pokladny náleží ministroví financí kompetence zajišťování úvěrů a zahraničních půjček a také udělování garancí a záruk jiným subjektům.

Výbor evropské integrace byl pověřen všemi aspekty záležitostí svázaných s integrací Polska s Evropskou unií a také činnostmi, které jsou spojeny s procesem přizpůsobení našeho státu evropským standardům. Samotná idea vytvoření takové instituce byla správná, protože musí existovat orgán, který koordinuje integrační kroky. Při vytváření této instituce bylo vybráno vhodné řešení, spočívající v tom, že nebyl vytvořen orgán s kolegiálním charakterem. Na jedné straně by výbor, ve kterém by zasedali ministři resortů nejvíce svázaných s procesem integrace, umožňoval institucionální vyjednávání stanovisek a vypracování společných stanovisek pro celou centrální administrativu. Nicméně na druhé straně je takový postup málo praktický, poněvadž existuje šance, že instituce s takovou konstrukcí by byla málo efektivní. Pravděpodobně by se objevily těžkosti při vymáhání odpovědnosti za přijatá rozhodnutí a při vykonávání jejich usnesení jinými orgány. Na efektivitu fungování tohoto tělesa má vliv ta skutečnost, že se úkoly výboru z přirozených důvodů kříží s úkoly ministra zahraničních věcí.

Vládní Centrum strategických studií je v souladu s předpoklady institucí, která je odpovědná za prognózu, programování a hodnocení strategických hospodářských činitelů v zemi a za analýzu hospodářství ve vztahu k mezinárodním podmínkám. Obecně vzato, do agendy této instituce patří vytváření dlouhodobé státní politiky a zajištění odpovídajícího expertně – informačního zázemí pro rozhodování Rady ministrů, která mají strategický charakter. Tato instituce musí být připravena na vytváření projekcí budoucích efektů při použití různých typů hospodářské a sociální politiky, vypracování odborných analýz a diagnóz, které se týkají záležitostí země i zahraničí, tak aby sloužily jako podklady pro výše uvedené projekty a prognózy, a také byly průběžně k dispozici vládě. Analýzy a prognózy se týkají zahraničních záležitostí, vojenských záležitostí a politiky územního hospodaření.²⁸ Díky existenci této instituce by měla vláda realizovat dalekosáhlé hospodářské cíle, jako je podpora a posílení hospodářského růstu, zlepšení konkurenceschopnosti hospodářství, sociální cíle, široce chápáný růst životní úrovně obyvatelstva, nebo také politické cíle svázané s vstupem do evropských a světových struktur.²⁹ Pro dosažení výše jmenovaných cílů nestačí vytvoření samotného centra. Základním požadavkem je dostatečné zázemí, které splňuje světový standard v oblasti kvalifikace, vzdělání, technického vybavení a je nezávislé na aktuální politice vlády. Z důvodu větší efektivity nemůže být tato instituce spojena s administrativními funkcemi a kontrolně – koordinační činností.

Současně se zaváděním do praxe byly prováděny také přípravné kroky pro další změny. Zahnovaly:

1. Další změny v kompetenčních zákonech nejvyšších orgánů vládní administrativy.
2. Úpravu sféry fungování centrálních orgánů vládní administrativy.
3. Změny v materiálním hospodářském právu, směřující k popisu následujících oblastí kompetencí, které budou deregulovány a decentralizovány.³⁰

Závěr

Provedení reformy Administrativně – hospodářského centra vlády nepochybně vedlo ke vzniku nové kvality v systému fungování vládní administrativy. Existující změny dále způsobily, že efekty reformy jsou z velké části nezvratné a budou determinovat další kroky v této sféře.

Podle názoru tvůrců je možné mezi efekty prováděných reformních aktivit započítat zlepšení obrazu polské vládní administrativy ve světě. Mají o tom svědčit velmi pozitivní hodnocení

vyjadřovaná experty Evropské unie a OECD. Dá se také hovořit o „**polském modelu reformy**“, o který projevil zájem takové země jako Litva, Slovensko, Rumunsko, Ukrajina, Maďarsko a Vietnam. Reforma, vnímaná jako proces, by měla stále pokračovat v Oddělení reformy Administrativně – hospodářského centra vlády v Kanceláři předsedy Rady ministrů, v oblasti koordinace práce spojené s pokračováním reformních aktivit a dohlížení nad průběhem reformy vládní administrativy. V oblasti provádění dlouhodobých analýz fungování struktur státu má pracovat vládní Centrum strategických studií. Ministerstvu vnitřních záležitostí a administrativy by mělo příslušet zlepšení struktury místní vládní administrativy a zlepšení součinnosti s administrativou samospráv.

Reforma nemůže být úspěšně ukončena, pokud nebude následovat zdokonalování právního systému. Nemůžeme zapomínat na další kroky ve věci zlepšení efektivity organizační struktury vládní administrativy. Za tímto účelem by měl být proveden proces profesionalizace a odpolitizování administrativy. Nicméně, tento úkol je těžké provést, protože již na samém počátku došlo k určitým chybám. „Některé změny si nezaslouží pozitivní hodnocení, zvláště ty, které jsou v rozporu s ústavou nebo nejsou promyšleny a jsou nesrozumitelné. Některé fragmenty zákonů jsou postiženy vadami legislativní povahy, a je možné si také všimnout, že spěch při schvalování těchto zákonů způsobuje, že mezi těmito zákony můžeme nalézt neodůvodněné rozdíly a nedostatek provázanosti při vytváření zákonů o ministerských úřadech.“³¹

Při hodnocení průběhu a především efektů reformy si musíme položit následující otázky:

1. Zda reforma posílila roli místní samosprávy a zmenšila rozsah ingerence státu do hospodářství?
2. Zda došlo ke zdokonalení systému řízení veřejného sektoru změnou způsobu výkonu vlastnických práv státu?
3. Zda reforma ovlivnila racionalizaci procesu privatizace státních podniků?

Úkolem reformy centrum mělo být mj. vytvoření odpovídajících podmínek pro rychlý hospodářský rozvoj země. Je proto nutné položit si otázku, zda byly splněny základní podmínky na této cestě, a jsou jimi:

1. Makroekonomická stabilita vyjádřená nízkou úrovní inflace.
2. Volný vstup na trh a konkurence.
3. Dominance privátního sektoru.
4. Orientace na zahraniční konkurenci.
5. Dobrý systém finančních institucí a bank a odpolitizování této sféry.
6. Elastický trh práce a pro-rozvojové pracovní vztahy.
7. Poměrně nízká relace daní a rozpočtových výdajů ve vztahu k národnímu důchodu.
8. Politická stabilita.³²

Významných efektů reformy centrum by mělo být dosaženo před získáním členství Polska v Evropské unii. Objevuje se otázka, do jaké míry odpovídá program reformy úsilí Polska zapojit se do evropských struktur, anebo jinak do jaké míry jsou předpoklady přijaté v programu reformy a její efekty v souladu se základními zásadami fungování EU, přičemž nejde o to, aby byla kopírována její institucionální struktura. Meritum věci spočívá v tom, aby bylo dosaženo shody realizovaných řešení s obecnými zásadami a mechanismy, které jsou závazné v západní Evropě. V souvislosti s tím se objevují otázky:

1. Zda je Administrativně – hospodářské centrum v přijatém modelu schopno a do jaké míry, vtělit zásady dominující v EU a spočívající na velmi rozvinuté decentralizaci moci?

2. Zda umožní zásady činnosti a pravomoci subjektů tvořících centrum prohloubení zahraniční a bezpečnostní politiky, které jsou základními směry v utužování spolupráce členů EU?

Kdyby byla reforma administrativního centra analyzována pouze z teoretického zorného úhlu, mohli bychom konstatovat, že základní předpoklady byly dosaženy. Nicméně v praktické rovině, která má zásadní význam pro efektivitu státní administrativy, musejí tyto kroky pokračovat cestou nezbytných doplnění a modifikací. Neboť tyto se dějí v administrativní a politické praxi a z povahy věci se potýkají s řadou výzev. Proto také reforma centrum neukončila proces vytváření modelu státní administrativy v Polsku. Délka trvání tohoto procesu má nepochybně determinující vliv na efektivitu celé administrativy.

Hodnotic výsledky reformy je třeba konstatovat, že bylo dosaženo cíle oddělení politických funkcí (vládnutí) od funkcí výkonných v oblasti veřejné administrativy. Díky dekoncentraci jejich úřadů by se vláda měla jevit jako politická moc, tj. těleso přijímající zásadní rozhodnutí týkající se strategie a rozvoje státu, jeho bezpečnosti a veřejného pořádku namísto řešení jednotlivých záležitostí. Tato funkce by měla být realizována také na místní úrovni za pomoci institucí vojvody, jako orgánu administrativní moci s obecnou odpovědností. Výše uvedené kroky v kvalitativní i kvantitativní rovině by měly přinést finanční úspory a vytvořit podmínky pro lepší plánování strategie ekonomického rozvoje regionů.

O zlepšení efektivity státní administrativy budeme moci s jistotou hovořit tehdy, až dojde ve státě k úplné likvidaci kompetenčního nepořádku.³³ Za tímto účelem by mělo nepochybně dojít k dalšímu snížení počtu úřadů a úředníků. Nezbytné je také vyvíjet činnost proti spojování partikulárních politických cílů s úkoly státní administrativy.

Mezi jinými prvky, které mají sloužit k nápravě účinnosti a výkonnosti fungování administrativy, je nutné vyjmenovat nezbytnost učinění systému veřejných financí mnohem průhlednějším. Evidentní je také potřeba vytvoření organizačních předpokladů pro omezení korupce v administrativě a pro vybudování prestiže veřejné služby.

Poznámky:

1. Pojmem Administrativně – hospodářské centrum obecně označujeme soubor politických a administrativních institucí, jejichž úkolem je iniciování a realizování politiky státu prostřednictvím činnosti vlády a zajištění provázanosti těchto činností.
2. T. Rabska, *Opinia prawna dotycząca pakietu projektów ustaw obejmujących problematykę reformy centrum gospodarczego*, (w): *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu – ekspertyzy i informacje do rządowych projektów ustaw*, Warszawa 1996, s. 18.
3. Zásada decentralizace veřejné moci je přímo obsažena v Konstytucji RP v čl. 15 ust. 1.
4. Jedná se tady o rekonstrukci státnosti na bázi zásad demokratického státu práva, tržního hospodářství, vlastnického práva a respektování svobody jednotlivce.
5. Tento dokument byl zveřejněn v Samorządzie Terytorialnym, nr 1–2 / 1995.
6. Z časového hlediska se zdá, že reforma státní administrativy nebyla prioritním úkolem vlády premiéra J. Olszewského.
7. Samorząd Terytorialny, sešit 1–2 / 1995.
8. Hlavní politické síly v Polsku se shodly co se týče negativních hodnocení existujícího stavu a potřeby provedení hlubokých změn v oblasti vládní administrativy. Následujícím vládním se ale nepodařilo připravit ucelenou koncepci reformy a předložení jejího projektu v parlamentu. Vznikla řada expertiz, analýz a autorských projektů, byly dokonce přijaty dokumenty, které měly charakter záměrů a tezí, nebo návrhů zákonů, ale nevznikl jediný dokument umožňující reálné provedení návrhů.

9. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 69.
10. *Zmiana poparcia dla reform administracji publicznej*, výsledky průzkumu Demoskopu – raport 2, Warszawa 1996.
11. *Potrzeba reformy administracji publicznej*, výsledky průzkumu Demoskopu – raport 1, Warszawa 1996.
12. Volba právě této části administrativního aparátu vlády byla odůvodněna skutečností, že na dosažené úrovni svobody tržního prostředí se staly struktura a uspořádání kompetencí nejvyšších a centrálních orgánů státní administrativy brzdou dalšího rozvoje hospodářství a začaly omezovat tempo jeho růstu. Udržení vysokého tempa hospodářského růstu bylo následně rozhodující pro společenský rozvoj a rozsah společenské podpory pro další reformy.
13. Funkční období koalice PSL – SLD je možné rozdělit na několik etap, které oddělují jednotlivé vlády. První z nich pod vedením W. Pawlaka prakticky přestala se všemi systémovými změnami. Teprve vláda J. Oleksyho se vrátila k otázkám spojeným s reformou centrum a zahájila tehdy kroky týkající se především reformy hospodářské části centra.
14. V průběhu legislativního procesu vnesla vláda opravu do vlastního projektu zákona, která se týkala nahrazení návrhu zákona *O vytvoření úřadu ministra administrativy a bydlení*, návrhem zákona *O vytvoření úřadu ministra vnitřních záležitostí a administrativy*. Bylo to svázáno rovněž s projektem zákonného podřízení Úřadu ochrany státu bezprostředně předsedovi Rady ministrů. Je nutné doplnit, že koncepce úřadu a jeho projektovaný název byly výjimečně nešťastné. Úřad kombinující bydlení s veřejnou administrativou budil dojem umělého výtvaru.
15. J. M. Rokita, *Samorzadowcy, paistwowcy i psuje*, Materiál pro školení RAP, sešit 1, s. 31.
16. Ve výše uvedeném dokumentu byly upraveny zásady činnosti Privatizační agentury.
17. Toho samého dne přijal Sejm RP následující zákony: 1. *Ústavní zákon o změně ústavního zákona o vzájemných vztazích mezi mocí zákonodárnou a výkonnou PR a také o místní samosprávě*. 2. *Zákon o organizaci a způsobu práce Rady ministrů a o rozsahu činnosti ministrů*. 3. *Zákon o úřadu ministra vnitřních záležitostí a administrativy*. 4. *Zákon o ministrovi hospodářství*. 5. *Zákon o vytvoření úřadu ministra státní pokladny*. 6. *Zákon o úřadu ministra financí a o finančních úřadech*. 7. *Zákon o Výboru evropské integrace*. 8. *Zákon o vládním Centru strategických studií*. 9. *Zákon o změně některých zákonů upravujících fungování hospodářství a veřejnou administrativu*. 10. *Zákon o uvedení do praxe zákony, které reformují fungování některých nejvyšších orgánů státní administrativy*. 11. *Zákon o změně zákona o všeobecných místních orgánech vládní administrativy*.
18. V tomto případě se jedná o kompetence premiéra, týkající se vytváření statutů ministerstev, předpisů apod.
19. Akcie a podíly náležící Státní pokladně a roztroušené mezi úřady převzal úřad ministra státní pokladny.
20. Na začátku se předpokládalo, že zavádění reformy by mohlo být zahájeno počátkem roku 1996, následující koncepce však předpokládala zahájení práce ve druhé polovině toho samého roku.
21. Školení se týkalo především budoucích ředitelů a zástupců ředitelů oddělení.
22. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, op. cit., s. 73.
23. Předseda Rady ministrů může přímo ingerovat do činnosti jednotlivých ministrů a dokonce do činnosti aparátu ministerstva (čl. 4 zák. 1 bod 2). Získal také úplnou kontrolu v oblasti reprezentace vlády vůči jiným státním orgánům. Obě výše uvedené pravomoci by měly zajistit jednotnost vystoupení ve jménu vlády.
24. M. Konarski, *Opinia dotycząca reformy Centrum Gospodarczo – Administracyjnego Rządu*, Zešity Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, s. 3, Warszawa 1996.
25. Pravděpodobně se jedná o odborové svazy vyvíjející svoji činnost v organizačních jednotkách bývalého ministerstva vnitra.
26. V článku 2 zákona se hovoří o „proexportních aktivitách, o rozvoji malých a středních podniků“, výše uvedené záměry náležely mezi zásady předchozí vládní koalice.
27. M. Konarski, *Opinia dotycząca ...*, c. d., s. 7.

28. B. Błaszczuk, *Opinia o projekcie ustawy o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych*, Sešity Biura Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, s. 28, Warszawa 1996.
29. Tamtéž, s. 27.
30. V úřadu zmocněnce Rady ministrů byly připraveny rovněž dva návrhy kompetenčních zákonů: *O úřadu ministra infrastruktury a O úřadu ministra zemědělství a rozvoje venkova*.
31. M. Konarski, *Opinia dotycząca ...*, c. d., s. 8.
32. E. Czerwińska, J. Adamiec, *Założenia reformy centrum gospodarczego w Polsce*, (w): *Reforma Centrum Gospodarczego Rządu – ekspertyzy i informacje do rządowych projektów ustaw*, Warszawa 1996, s. 181.
33. Podle názoru M. Kuleszy již došlo k uspořádání státní struktury a likvidaci velkého organizačního nepořádku. Pozitivní změny jsou viditelné v oblasti veřejných financí. Srov. M. Kulesza, *Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów*, Materiály ke školení RAP, sešit 1, s. 15.

AUTOŘI TOHOTO ČÍSLA

Petr Fiala, katedra politologie, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno

Vít Hloušek, katedra politologie, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno

Michal Klíma, katedra politologie, Fakulta mezinárodních vztahů, Vysoká škola ekonomická, Praha

Zdeněk Koudelka, katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

Zdeněk Kříž, Katedra sociálních věd Vojenské akademie, Brno

Michal Kubát, Institut mezinárodních teritoriálních studií, Fakulta sociálních věd Karlovy univerzity, Praha

Boguslaw Pytlík, katedra politologie, Vysoká škola obchodní, Varšava, Polsko

Petr Sokol, Institut politologických studií, Fakulta sociálních věd Karlovy univerzity, Praha

Ján Sopóci, Politologický kabinet, Slovenská akademie věd, Bratislava, Slovensko

Maxmilián Strmiska, katedra politologie, Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity, Brno

Vojtěch Šimíček, katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno

Nové knihy

Mezinárodního politologického ústavu Masarykovy univerzity

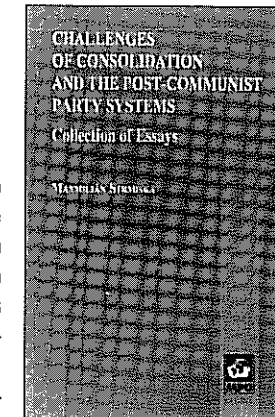
MAXMILIÁN STRMISKA

CHALLENGES OF CONSOLIDATION AND THE POST-COMMUNIST PARTY SYSTEMS

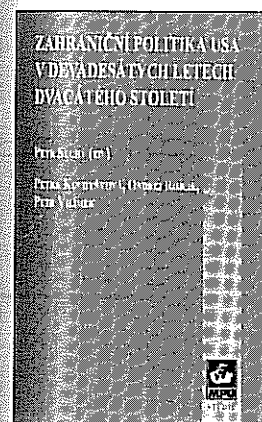
Collection of Essays

Series of Studies, Volume n. 17

The thesis classifying the analysis of new central and eastern European post-communist party arrangements as one of the topical and conspicuous challenges to party system research appears to be widely shared today. However, the extent to which such challenge should be taken, as well as the definition of its nature, is likely to be a subject of dispute. In addition, the difficulty in forming an adequate theoretical and factual base for the study of central and eastern European party and political landscapes, as well as in reflecting on and assessing the results achieved by research in this varied and complex field, tends to be a seducing topic in itself. This collection of essays has been conceived of as a contribution to the process of critical assessment of and refining the theoretical framework used in comparison and typology of post-communist party systems. It concentrates upon an analysis of issues of party pluralism and polarity in several Central Eastern and Southern European post-communist party systems.



Brož., formát A 5, 88 str.



PETR SUCHÝ (ED.) ZAHRA NIČNÍ POLITIKA USA V DEVADESÁTÝCH LETECH DVACÁTÉHO STOLETÍ

Ediční řada Studie, Svazek č. 20

Publikace se zaměřuje zvláště na pokusy amerických vlád George Bushe a Billa Clintona vytvořit konsistentní koncepci zahraniční politiky. Tyto snahy rovněž konfrontuje s americkou reakcí na nejvýznamnější mezinárodně politické události v průběhu 90. let 20. století. Analyzuje vývoj a proměny vztahů USA s evropskými spojenci, strategickým partnerem Čínou i bývalým nepřítelem SSSR a jeho nástupnickým státem Ruskou federací. Pozornost je věnována i vývoji americké obranné politiky, neboť velmi úzce souvisí s politikou zahraniční. Cílem autorů bylo provést na základě relevantních podkladů a literatury analýzu zahraniční politiky administrativ vykonávajících svoji činnost ve zcela nové situaci světa po studené válce a alespoň částečně tak vyplnit mezery, které v této oblasti studia mezinárodních vztahů existují.

Brož., formát A 5, 124 str.