

## Prostor korupčních možností v reformě státní správy: aktéři, instituce, struktura, modely reformy

František Kučera\*

**Abstract:** *The article presents the plan of doctoral thesis that is focusing on corruption opportunity space in the reform of public administration, on persons involved in the process, on the institutions, on the structure and on the models of reform. It describes different theoretical models of reform of public administration and it also analyses specific situation of public administration in the Czech Republic and its comparison with other countries' models. The doctoral thesis then defines the concept of corruption opportunity space and applies it on the theoretical models of the reform while reflecting specific political and historical environment of the Czech Republic.*

**Key words:** *corruption, public administration, corruption opportunity space, reform, Czech Republic*

### 1. Úvod – představení tématu

V současné době se v debatách odborné i laické veřejnosti, stejně jako politiků a úředníků velmi často objevují dva problémy, které spolu velmi úzce souvisí. Jedná se o širší problematiku korupce, kterou lze v současné době považovat za jeden z vážných problémů soukromého a především veřejného prostoru. Druhým problémem je nutnost zavedení funkční reformy státní správy, která by formálně deklarovanou úpravu fungování státní správy uvedla do praxe tak, jak žádá po ČR již delší dobu nejen Evropská komise. Dokladem neudržitelnosti současného stavu je především (ne)existence tzv. služebního zákona upravujícího postavení úředníků státní správy, který byl přijat v roce 2002, vstoupil v platnost a jeho účinnost je s výjimkou některých již účinných paragrafů neustále odkládána. Mnozí experti na tuto problematiku v souvislosti s tím tvrdí: „Česká státní správa je zpolitizovaná. Současná právní úprava nezabezpečuje veřejnou správu před systémovou korupcí a zneužíváním nejrůznějšími klientelistickými sítěmi“ (Petráková et al 2013: 1). Z těchto důvodů jsem se rozhodl spojit obě témata a dosáhnout tak hlubší analýzy.

Vzhledem k šíři problematiky korupce, k jejím rozličným formám, různým definicím a široké škále možných pohledů na tento fenomén jsem se rozhodl efektivně zúžit zkoumanou oblast na prostor korupčních možností, konkrétně prostor korupčních možností ve státní správě. Sám pojem „prostor korupčních možností“ je pojmem novým a dosud v odborné literatuře nezavedeným. Jeho autorkou je Vladimíra Dvořáková, která tento pojem vytvořila a v souvislosti s vlastním výzkumem korupce ho využívá. Pojem je syntetizován z již v odborných textech používaných výrazů „*political opportunity structures*“ (Kitschelt 1986: 57–85) a „*corruption opportunity structures*“ (Pujas a Rhodes 2011: 739–760), který je autory používán při analýze metod korupce a měření intenzity korupce v národním měřítku. Vladimíra Dvořáková nahrazuje pojem struktury za pojem prostoru, který autorka přebírá z kriminologické praxe, kde je pojem využíván při sledování prostoru, ve kterém se určitý druh kriminality vyskytuje.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Jde například o sledování krádeží barevných kovů a v návaznosti na tyto krádeže sledování výkupen

Vzniká nám tak pojem, který je v problematice korupce a v mém případě sledování korupce v reformě státní správy nutno přesně definovat a zakotvit v rámci teoretického rámce zkoumání.

## 2. Stanovení cílů dizertace

Cíle mé dizertační práce jsou stanoveny tak, aby poskytovaly odpověď na tři zásadní výzkumné otázky, které se v průběhu vytváření záměru dizertace postupně objevovaly při upřesňování teoretického a metodologického rámce práce a struktury práce samotné. První otázka zní následovně: Jací aktéři ovlivňují vytváření prostoru korupčních možností v reformě státní správy, jeho případné zvětšování nebo naopak zmenšování? Pro zodpovězení této otázky je nutné identifikovat a popsat jednotlivé aktéry, jejich roli v reformě státní správy, možnosti ovlivňování její podoby a jejího schvalování a následného zavádění do praxe a vyhodnocování jejích dopadů. Kromě popisu umístění jednotlivých aktérů vzhledem k reformě a k její přípravě je potřeba se rovněž zaměřit na vztahy mezi aktéry samotnými, jejich strukturu, vztahy nadřízenosti a podřízenosti a jejich vzájemné kontrolní a vyvažující funkce. Nejedná se zde tedy pouze o aktéry, kteří reformu plánují, řídí a zavádějí, ale i o aktéry, kteří jsou reformou přímo nebo nepřímo ovlivněni. Z toho také vychází další otázka. Jak stávající a navrhovaný institucionální rámec ovlivňuje prostor korupčních možností? Při zodpovídání této otázky je třeba si všimnout právě struktury formálních i neformálních institucionalizovaných vztahů a jejího zasazení do právního rámce. Zaměřím se tedy na v současné době platnou legislativu i na jednotlivé návrhy a možné teoretické dopady těchto návrhů na proces reformy a státní správu

---

kovů, posilování kontrol, případně hlídkové činnosti ve zmíněných rizikových lokalitách.

jako takovou. Poslední klíčovou otázkou mé dizertace je: Jak je prostor korupčních možností, jeho vznik či zvětšování nebo zmenšování ovlivňován jednotlivými teoretickými modely fungování a organizace státní správy? Výsledky výzkumu by kromě odpovědi na základní otázky měly přinést také hlubší rozpracování konceptu prostor korupčních možností. Cílem dizertační práce je tedy vytvořit nejen odborný vědecký text, ale zároveň materiál využitelný pro potřeby vytváření konkrétních reforem zaváděných do praxe.

## 3. Teoretický a metodologický rámec práce

Z hlediska teoretického rámce dizertační práce bude nutné interdisciplinární přístup. Pokud bychom se zaměřili pouze na pojem korupce, i zde by bylo nutné propojit politickou teorii s institucionální ekonomikou. Aby bylo možné zkoumat korupci, korupční chování a prostor korupčních možností do potřebné hloubky s ohledem na to, aby se dizertační práce dala použít nejen jako práce rozšiřující a doplňující stávající teorii, ale i jako soubor v praxi aplikovatelných poznatků, bylo nutno širší vědeckého záměru zúžit a omezit se pouze na jednu dílčí oblast. V tomto případě je to oblast státní správy, kdy se šíře problematiky zmenšuje na jednu konkrétní oblast, ale na druhou stranu přibývá další teorie s mírně odlišným zakotvením, tj. teorie státní správy. V rámci zřejmého rozsahového omezení daného formátem dizertační práce jsem tedy ještě přistoupil na upřesnění zkoumané problematiky na problematiku reformy státní správy, konkrétně tedy na prostor korupčních možností ve státní správě. V tomto případě tedy pro zpracování svého výzkumu využiji nejen vybraných politických teorií, ale také ekonomických v podobě institucionální ekonomie a teorií

státní správy. Z hlediska metodologického rámce záměru dizertační práce využijí metody analýzy, komparace, syntézy a dotazníkového šetření. Analýza bude použita ve formě historické analýzy vývoje státní správy, dále při analyzování teoretických modelů fungování státní správy, také pro legislativní dokumenty a při identifikaci aktérů reformy státní správy a rovněž souvisejícího institucionálního rámce. Syntézu použijí při podrobnějším definování pojmu prostoru korupčních možností společně s výsledky dotazníkového šetření a řízených rozhovorů. Komparaci pak využijí při porovnávání jednotlivých analyzovaných teoretických modelů fungování státní správy a také při srovnání situace státní správy v České republice s vybranými zahraničními zeměmi (podrobněji se o jednotlivých vybraných příkladech a důvodu výběru zemí zmiňují v rozboru plánovaných kapitol).

#### **4. Rozbor plánovaných kapitol**

Záměr dizertační práce se dělí na celkem sedm hlavních kapitol, které jsou rozděleny v poměru na část teoretickou a praktickou v poměru 4:3. První kapitolou teoretické části je kapitola, která přehledným způsobem člení a rozebírá jednotlivé teoretické modely fungování státní správy. Jde o chronologický přehled, kdy jsou jednotlivé modely v krátkosti popsány ve své celistvosti i s ohledem na dobu vzniku konceptu. Jedná se především o modely, jakým je klasický přístup zastoupený Weberem, manažerský přístup a další přístupy až po moderní „New Public Management“ (Lane 2000: 15). Bude zde uvedeno z jaké ekonomické či správní teorie pohled na problematiku pochází, jaká byla geneze modelu a které další modely na něj navazovaly, modifikovaly ho, případně jaká byla jeho kritika. Následně budou uvedeny vnímané nejvýraznější pozitivní a negativní rysy

teoretického modelu jako celku. V neposlední řadě zde charakterizují, jak každý jednotlivý teoretický model fungování státní správy řeší z pohledu organizace a ekonomické efektivity a hospodárnosti jednotlivé oblasti fungování státní správy, jakými jsou obsazování volných míst ve státní správě, způsob vzdělávání a osobního rozvoje úředníků, způsob finančního odměňování zaměstnanců, způsob, jakým jsou obsazovány vyšší pozice ve státní správě a kariérní řád, způsob úkolování úředníků jejich přímými i nepřímými nadřízenými a v neposlední řadě i způsoby kontroly, možnosti kárných řízení, postihů a řádného i mimořádného ukončování zaměstnaneckého nebo jinde také služebního poměru. Tyto jednotlivé oblasti zájmu, které budou v rámci této kapitoly podrobněji rozvedeny, budou úzce navázány na následující kapitoly věnující se prostoru korupčních možností a jeho aplikaci a budou s nimi sdílet stejné logické uspořádání a členění.

Druhá kapitola se zaměří na historický vývoj uspořádání státní správy na území dnešní České republiky od tradice byrokracie habsburské monarchie s přestávkami až do současnosti. Jednotlivé epochy vývoje české státní správy budou v této kapitole popisovány s ohledem na členění a organizaci státní správy, na její faktické fungování a na tradice, které v souvislosti s tzv. „path dependency“ ovlivňovaly další vývoj státní správy a mnohdy její fungování svými vnitřně obsaženými vzorci chování a hodnotami ovlivňují až do současné doby. Třetí kapitola dále v základních obrysech popíše současnou situaci státní správy ve vybraných modelově vybraných zemích, jakými jsou například Francie, Spolková republika Německo, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Švýcarská konfederace nebo Spojené státy americké. Tyto státy nejsou vybrány náhodně, ale

jako státy s výraznými typovými modely reálného fungování státní správy s rozdílným uspořádáním a s rozdílnou mírou centralizace a koncentrace státní moci.

Čtvrtá kapitola bude poslední teoretickou kapitolou, která zároveň bude svou strukturou a zaměřením již přesahovat do části praktické. V této kapitole půjde o definici nového pojmu prostoru korupčních možností a jeho definování specificky pro reformu státní správy. První částí definice bude ta část obsažená v literatuře u obdobných a významově příbuzných pojmů společně s definicí autorky pojmu Vladimíry Dvořákové. Druhou částí bude doplnění vzešlé na základě toho, jak odborná a profesní veřejnost vnímá tento pojem a co je podle ní součástí této definice, tedy prostorem korupčních možností. Tato druhá část bude vytvořena na základě vyhodnocení výsledků dotazníkového šetření a řízených rozhovorů na dané téma s odborníky s oboru politologie a státní správy a současně s úředníky samotnými. Výsledná definice tedy vznikne syntézou obou přístupů a vytvoří tak kvalitní základ pro další část práce a pro další využití pojmu jako takového.

Pátá kapitola následně již dobře definovaný pojem prostoru korupčních možností využije při analýze platné legislativy. V této fázi bude analyzována legislativa, která v rámci České republiky upravuje postavení úředníků státní a veřejné správy včetně legislativy upravující chod institucí, jakou je například Probační a mediační služba České republiky, nebo služební zákon upravující poměry v rámci Policie České republiky. Na zmíněné legislativní dokumenty bude aplikován koncept prostoru korupčních možností s cílem objevit, kde v těchto normách se případný prostor korupčních možností objevuje, jakým způsobem ho tyto

legislativní dokumenty svým působením mohou zvětšovat nebo zmenšovat.

V šesté kapitole se zaměřím na samotné jednotlivé aktéry procesu reformy státní správy v České republice. Jak jsem již v úvodu předestřel, jedná se zde nejen o aktéry, kteří v procesu reformy vystupují jako aktivní hráči, vytvářejí jednotlivé návrhy reformy státní správy, připravují její legislativní rámec a přijímají klíčová politická rozhodnutí, ale také o účastníky, kteří v reformním procesu státní správy stojí na druhé straně. Bude se jednat nejen o úředníky samotné, na které je reforma státní správy zaměřena především, ale také na další aktéry, kteří plní funkci kontrolní, tedy tzv. hlídacího psa, jakým je například Nejvyšší kontrolní úřad a mimo státní správu také jednotlivé nezávislé nevládní neziskové organizace a iniciativy zabývající se problematikou korupce. Mezi takové patří například Transparency International, Nadační fond proti korupci nebo iniciativa Rekonstrukce státu. Naposled, nikoli však v poslední řadě, zde budou ti, kteří nemají bezprostřední možnost výrazně zasahovat do celého procesu a jsou ve výsledku nejvíce ovlivněni dopady a efekty reformy, tedy jednotliví občané jako uživatelé celého systému státní správy.

Poslední kapitola bude zaměřena na aplikaci v předchozích kapitolách definovaného konceptu prostoru korupčních možností. O dimenzi prostoru korupčních možností zde bude rozšířena analýza jednotlivých modelů reformy státní správy tak, jak byly popsány a strukturovány v kapitole první. U jednotlivých modelů tak kromě organizačního a ekonomického hlediska zohledním i otázku vytváření případného prostoru korupčních možností, jeho zvětšování či zmenšování s ohledem na jednotlivé modely popisované struktury a procesy reformy. Dále se zde zaměřím na propojení konceptu prostoru korupčních

možností s jednotlivými reálnými reformními procesy, na postavení jednotlivých reformních aktérů, na jejich vzájemné vztahy a jejich pozici ve struktuře institucionalizovaných procesů.

### **5. Shrnutí dosavadního výzkumu a dosavadních zdrojů**

Samotné problematice korupce, stejně jako problematice fungování státní správy se celosvětově věnuje mnoho autorů a odborníků, stejně jako problematice korupce ve státní správě. Ke korupci zmíním na prvním místě Roberta Klitgaard a například jeho knihu *Controlling Corruption* (Klitgaard 1988). K tématu korupce, stejně jako k mnoha dalším, vyjadřuje ve svých publikacích a článcích Paul Heywood (Heywood 1997). Politickým a korupčním strukturám se věnují například již v úvodu zmínění Herbert Kitschelt, Martin Rhodes nebo Véronique Pujas. V českém prostředí se pojmem korupce intenzivně zabývá Vladimíra Dvořáková, Ondřej Císař, Pavol Frič (Frič 1999) nebo autoři působící v rámci společných projektů a iniciativ, jakými jsou třeba Martin Potůček, Dušan Hendrych, Karel Schelle, Jiří Grospič, Lenka Vostrá nebo Milan Pollián. Co se týče ekonomie ve spojení s korupcí, nemohu nezmínit teoretiky, jakými jsou Coase,

Krueger nebo Bhagwati (Bhagwati 1982; Coase 1960; Kreuger 1974) a jejich teorii agentury a teorii dobývání renty. U teorie státní správy bych měl zmínit jména, jakými jsou Max Weber se svým byrokratickým přístupem, Applebyho s teorií Public Administration, Barnardovu (Barnard 1971) organizační teorii, manažerský přístup Simona, teorii veřejné volby Marche a Olsena (March a Olsen 1979) a Policy-implementation Maye a Wildavskyho (May a Wildavsky 1978).

### **6. Obtíže a problematická místa výzkumu**

Mezi obtížná místa při zpracovávání textu může patřit moment definování prostoru korupčních možností za pomoci dotazníkového šetření. Zvláště mezi úředníky samotnými se může ukázat jako velmi problematická míra návratnosti dotazníků a obecná neochota vyjadřovat se ke konceptu souvisejícím s korupcí, kdy korupce je klasifikována jako trestný čin. Rovněž aplikace konceptu prostoru korupčních možností na jednotlivé modely fungování státní správy se může jevit jako problematická vzhledem ke struktuře, rozdílných vztahů jednotlivých prvků v rámci daného systému zejména z hlediska nastavení principů vyvažování.

## Zdroje

### *Literatura*

- APPLEBY, Paul H.: 1975. *Policy and administration*. University: Univ. of Alabama Press.
- BARNARD, Chester I.: 1971. *The functions of the executive*. 30. anniversary ed., 20. print. Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press.
- BEKKERS, V.: 2007. *Governance and the democratic deficit: assessing the democratic legitimacy of governance practices*. Burlington, VT: Ashgate Pub. Ltd.
- BHAGWATTI, J.: 1982. Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities. *The Journal of Political Economy*, roč. 90, č. 5, s. 988–1002.
- BOX, Richard C: 2007. *Democracy and public administration*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- COASE, R. H.: 1960. The Problem of Social Cost. *The journal of law and economics*, roč. 3, č. 1, s. 1–44.
- COOK, Brian J.: 2007. *Democracy and administration: Woodrow Wilson's ideas and the challenges of public management*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- COX, Raymond W.: 2009. *Ethics and integrity in public administration: concepts and cases*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- DENHARDT, Janet Vinzant a DENHARDT, Robert B.: 2007. *The new public service: serving, not steering*. Expanded ed. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- FREDERICKSON, H. a GHERE, Richard K.: 2005. *Ethics in public management*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe.
- FRIČ, Pavol a kol. 1999. *Korupce na český způsob*. Praha: G plus G.
- GROSPÍČ, Jiří a VOŠTRÁ, Lenka (eds.): 2004. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.–24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- HARMON, Michael M.: 2006. *Public administration's final exam: a pragmatist restructuring of the profession and the discipline*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- HENDRYCH, Dušan: 2003. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Praha: ASPI.
- HENDRYCH, J. a ŠRÁMEK, A.: 1973. *Československá státní správa*. Praha: Orbis.
- HEYWOOD, Paul: 1997. Political Corruption: Problems and Perspectives. *Political Studies*, roč. 45, č. 3, s. 417–435.
- HUGHES, Owen E.: 2003. *Public management and administration: an introduction*. 3<sup>rd</sup> Ed. New York: Palgrave.
- CHRISTENSEN, Tom a LÆGREID, Per: 2007. *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Burlington, VT: Ashgate.
- JANÁK, Jan a HLEDÍKOVÁ, Zdeňka: 1989. *Dějiny správy v českých zemích do roku 1945*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství.

- JORDAN, Sara R a GRAY, Phillip W.: 2011. *The ethics of public administration: the challenges of global governance*. Waco, Tex.: Baylor University Press.
- KITSCHHELT, Herbert P.: 1986. Political Opportunity Structures and Political Protest. *British Journal of Political Science*, roč. 16, č. 1, s. 57–85.
- KLITGAARD, Robert E.: 1988. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- KOCOUREK, Jiří: 2007. *Odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě*. Praha: C. H. Beck.
- KOTCHEGURA, Alexander: 2008. *Civil service reform in post-communist countries: the case of the Russian Federation and the Czech Republic*. Leiden: Leiden University Press.
- KRAUSE, George A. a MEIER, Kenneth J.: 2003. *Politics, policy, and organizations: frontiers in the scientific study of bureaucracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- KREUGER, A. O.: 1974 The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, roč. 64, č. 3, s. 291–303.
- KUMAR, R.: 2010. *New issues in public management*. Jaipur, India: ABD Publishers.
- LANE, Jan-Erik: 2000. *New public management*. New York: Routledge.
- MARCH, James G. a OLSEN, Johan P. (eds.): 1979. *Ambiguity and choice in organizations*. 2<sup>nd</sup> Ed. Bergen: Universitetsforlaget.
- MAY, Judith V. a WILDAVSKY, Aaron B.: 1978. *The Policy cycle*. Beverly Hills: Sage Publications.
- MORSE, Ricardo S., BUSS, Terry F. a KINGHORN, C.: 2007. *Transforming public leadership for the 21st century*. Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, Inc.
- PETERS, B. a SAVOIE, Donald J.: 2000. *Governance in the Twenty-first Century: revitalizing the public service*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- POLIÁN, Milan: 2001. *Organizace a činnost veřejné správy*. Praha: Prospektrum.
- POTŮČEK, Martin: 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- PUJAS, Véronique a RHODES, Martin: 2011. Party Finance and Political Scandal: Comparing Italy, Spain and France. In: Heidenheimer, Arnold J. a Johnston, Michael (eds.): *Political Corruption, Concepts and Contexts*. 3<sup>rd</sup> Ed., s. 739–760.
- RATHOD, P.: 2007 *Comparative public administration*. Jaipur, India: ABD Publishers.
- RONDINELLI, Dennis A. a CHEEMA, G.: 2003. *Reinventing government for the twenty-first century: state capacity in a globalizing society*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- ROSENBLOOM, David H. a MCCURDY, Howard E.: 2006. *Revisiting Waldo's administrative state: constancy and change in public administration*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- ROSENBLOOM, David H.: 1986. *Public Administration – Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: Random House.
- SCHELLE, Karel: 2008. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: Key Publishing.
- SIMON, Herbert A.: 1957. *Models of man, social and rational: mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York: Garland Pub.

ŠTIČKA, Michal: 2008. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International – Česká republika.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL: 2005. *Právním proti korupci: právní ochrana proti některým projevům korupce ve veřejné správě a justici*. Praha: Transparency International – Česká republika.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL: 2006. *Transparentní procesy v politickém rozhodování: sborník textů k problému korupce politických stran*. Praha: Transparency International – Česká republika.

### **Prameny**

Česká republika: 2002. ZÁKON ze dne 26. dubna 2002 o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon).

PETRÁKOVÁ, L., BUREŠ, R., WAGENKNECHT, L., FADRŇÝ, M., HAVELKA, V., SUCHARDOVÁ, M. a KONIECZNY, J.: 2013. *Poziční dokument k upravení poměru zaměstnanců ve státní správě* (<http://www.inventurademokracie.cz/wp-content/uploads/2013/01/Pozicni-dokument-k-urednikum.pdf>).

\* **Ing. František Kučera**, frantisek.kucera.kpol@vse.cz, Katedra politologie, FMV VŠE v Praze, 1. ročník, prezenční forma, školitelka: prof. PhDr. Vladimíra Dvořáková, CSc.