

Stabilní instituce pro členství v EU

Překlad z oficiálního anglického originálu s
názvem:

“Sustainable Institutions for European Union
Memberships”

SIGMA Paper No.26

CCNM/SIGMA/PUMA(98)57.

Copyright OECD, 1998

byl zpracován v rámci projektu

“Zdokonalování veřejné správy - fáze 1”

CZ9405 - 02 - 01 - 02

Národní vzdělávací fond, 1998

SIGMA

**Podpora zdokonalování
výkonu vládní moci a řízení
v zemích střední a východní Evropy**

Společná iniciativa Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj a Programu Phare Evropské unie, financovaná v zásadě z prostředků Phare

Stabilní instituce pro členství v EU

Úvod

Před zeměmi, které jsou kandidáty na vstup do Evropské unie (EU), stojí složitý a náročný úkol, spočívající ve vybudování správních institucí splňujících Kodaňská kritéria. Tyto instituce musí být schopné při tvrdých rozpočtových omezeních uplatňovat *acquis communautaire* a zajistit příznivé podmínky pro konkurenceschopný soukromý sektor. Kandidátským zemím musí také poskytnout institucionální kapacitu, kterou budou potřebovat po vstupu do Evropské unie, aby se mohly efektivně podílet na budoucím vytváření její politiky. Tento dokument předkládá základní principy, nástroje a východiska pro budování institucí. Cílová skupina, které je určen, zahrnuje všechny, kteří se budováním institucí zabývají, a to v kandidátských zemích, v členských státech EU, v Evropské komisi a ve společenství, kde poskytují pomoc.

Dokument osvětluje problémy spojené s budováním efektivních institucí a poskytuje konkrétní příklady toho, jak se členské státy a kandidátské země s tímto úkolem vyrovnávají. V příloze jsou uvedeny definice klíčových termínů společně se spojením na další zdroje informací (publikace SIGMA a PUMA, jakož i relevantní webové stránky).

Přehled

**Kandidátské země přijímají *acquis communautaire*, ...
... avšak deficit v uplatňování se může zvětšovat.
Deficit v uplatňování právních norem znamená závažná rizika pro výkon vládní moci a pro ekonomiku.
Vlády by měly nejprve přemýšlet o funkcích a jejich plnění ...
... při podpoře základních hodnot veřejné správy ...
... a respektování rozpočtových omezení.
Je třeba učinit obtížná rozhodnutí.
Vlády musí mít kapacitu pro řízení institucionálního rozvoje, ...
... kterou poskytují obecné systémy řízení.
Vybudování a provozování správních institucí vyžaduje zdroje.
I když je budování institucí v zásadě národní proces, pomoc zvenčí může být užitečná, ...
... je-li dobře řízena.**

Stabilní (trvale udržitelné) instituce pro členství v EU

Kandidátské země přijímají *acquis communautaire*, ...

1. Chtějí-li uspět ve svém úsilí o členství v Evropské unii, musí kandidátské země *acquis communautaire* nejen přijmout, ale také uplatňovat. To od nich vyžaduje velké investice do profesionální správy. Kandidátské země a Evropská komise jsou nyní v etapě prověřování - „screeningu“ - přibližovacího procesu. Tato etapa, která zahrnuje prověrku jak souladu zákonů, tak kapacity institucí, prohloubí analýzu posudků Evropské komise a odhalí rozsah otevřených problémů spojených se vstupem.

2. Výkonost správy každého členského státu ovlivňuje výkonost správy ostatních. Je zde proto společný zájem na zdokonalování standardů veřejné správy, jak ilustruje vnitřní trh, jehož fungování silně závisí na kvalitě národních správních institucí. Vstup nových kandidátů, jejichž správa je silně zatížena jejich nedávnou historií, představuje pro unii nový a obtížný problém. Kvalita správy musí být při jednáních klíčovým prvkem. Screening

může osvědčit existenci výkonné instituce, mnohem obtížnější však je posoudit její skutečný nebo potenciální výkon.

3. ***Acquis communautaire***, který postihuje potřeby složitých otevřených ekonomik, tvoří rámec, o němž se screening opírá. Byl budován po desetiletí a za plné účasti zkušených správ členských států, které se s postupným vývojem *acquis* samy vyvíjely. Členské státy mají relativně komplexní systémy kontroly a vyváženosti, jakož i funkčního a teritoriálního rozdělení pravomocí. V *acquis communautaire* se nepředepisuje uplatňování, protože se předpokládá, že *acquis* se může ve všech jurisdikcích prosazovat podle norem unie. V každém případě, jak naznačuje princip subsidiarity, národní administrativa je doménou členských států.

4. *Acquis* se vyvinul převážně po liniích odvětví a ve velké míře předpokládá takové základní hodnoty správy, jako jsou spolehlivost a efektivnost. **Národní programy pro přijetí Acquis** (NPAA - National Programmes for Adoption of the Acquis) a screening mají užší rozsah než **Kodaňská kritéria** (která zahrnují také lidská práva a soudní systémy), nebo než národní programy reform, které řeší potřeby celkové modernizace státu v období pro přechodu na tržní hospodářství. Budování institucí je třeba ze strany kandidátských zemí věnovat zvláštní péči, přičemž musí být zajištěno respektování potřeby celkového zdokonalení systémů výkonu vládní moci.

5. Po zahájení jednání s kandidátskými zeměmi se proces jejich připojení urychluje. *Acquis communautaire* čítá přibližně 100 000 stran. I když jsou legislativní kapacity omezené, lze očekávat, že právní hledisko NPAA dostane prioritu. Avšak legislativa, jakkoli je zapotřebí, představuje dlouhou cestu od 'být dostačující' k 'uspokojovat požadavky členství'. Kandidátské země stojí před náročným úkolem zajistit nejen vytvoření institucí a postupů pro zavedení stávající legislativy do praxe, ale také jejich schopnost přizpůsobovat se legislativě, která bude přijímána v dohledné budoucnosti.

... avšak deficit v uplatňování se může zvětšovat

6. Deficit v uplatňování znamená rozdíl mezi souborem právních norem a schopností tyto normy *uplatňovat* a *prosazovat* podle standardů EU. Všechny země v určitém stupni trpí deficitem v uplatňování. Navíc se vyskytují chyby při uplatňování, a to dokonce i v nejvyspělejších systémech. Otázkou je, zda se nejedná o deficit natolik systematický a závažný, že nepřijatelně podřívá schopnost vlády dosáhnout důležitých cílů své politiky. Deficit v uplatňování u kandidátských zemí by byl pro členské státy zdrojem obav ze dvou důvodů. Za prvé, vlády členských států jsou vystaveny politickému riziku, protože spotřebitelé by odpovědnost za problém přičítali svému ministrovi, a to i tehdy, kdyby byl zapříčiněn selháním správy v jiném členském státě (například při zjištění, že potraviny, které v jedné zemi dostaly osvědčení pro vývoz, představují po uvolnění na trh v zemi, která je dovezla, ohrožení veřejného zdraví). Za druhé, hospodářští činitelé členských států se snaží zajistit rovnou konkurenci nebo „stejně hřiště“ jak pro vývoz, tak pro dovoz a budou usilovat o dosažení uspokojivého řešení politickými a soudními prostředky (například odvoláním se k Evropskému soudnímu dvoru proti těm členským státům, jejichž výrobci jsou schopni nabízet své zboží za nižší ceny, protože neuplatňují předpisy EU na ochranu životního prostředí).

7. Přes veškeré úsilí lze deficit v uplatňování očekávat. Proč takový deficit vzniká?

- Vypracování a přijímání právních ustanovení je rychlejší a snazší než budování efektivních institucí pro jejich uplatňování, a reflektuje stimuly, zájmy a schopnosti politických elit;
- v systému pro přípravu právních norem může být zaujatost proti systematickému zvažování otázek jejich uplatňování, jako je např. identifikace a návrh systémů plnění (včetně personálního obsazení), diskuse s „regulovanými komunitami“ (tj. s těmi, kteří budou muset plnit přijaté předpisy) a vzájemná součinnost s existujícími právními normami a institucemi pro jejich uplatňování;
- při přípravě právních norem nemusí být plně zvážena rozpočtová hlediska. Rozpočtová omezení mohou znamenat nedostatek zdrojů na budování institucí (náběhová nebo „investovací“ fáze) a také znemožňovat jejich udržitelný dlouhodobý provoz, protože nemusí být k dispozici zdroje na provoz instituce na požadované úrovni;
- zákony musí být prostřednictvím předpisů, pokynů, příruček, oběžníků apod. přeneseny na ty úředníky, kteří jsou v přímém kontaktu s obyvateli nebo podnikateli. Tento postup „aplikace“ vyžaduje vzácnou

kombinaci manažerských, právních a politických schopností;

- aby fungovaly odvětvové instituce, musí existovat rozhodující horizontální nebo obecné funkce výkonu vládní moci (např. systém soudnictví, dohled státní správy, řízení výdajů, státní zaměstnanci, koordinace napříč národní a podnárodními úrovněmi). Budování institucí s důrazem na odvětví (které z velké části vyplývá ze samotné podstaty *acquis*) však může vést k tomu, že těmto horizontálním funkcím bude přisouzena nižší priorita a budou zaostávat za ostatními cíli budování institucí;
- v členských státech prosazení *acquis* spočívá na spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem, na což v kandidátských zemích ani jedna ze stran není připravena.

8. Uplatňování *acquis* závisí na posílení akceschopnosti a na měnící se mentalitě. Deficit v uplatňování se bude časem zvětšovat, pokud:

- řízení výstavby institucí nebude napojeno na NPAA,
- nebude věnována dostatečná pozornost udržitelnému financování,
- nebude skutečná snaha po stabilizaci a profesionalizaci personálu,
- nebudou posíleny potřebné horizontální systémy (včetně soudnictví a auditu).

Deficit v uplatňování právních norem znamená závažná rizika pro výkon vládní moci a pro ekonomiku

9. Vzhledem k vzájemné závislosti, která je „evropské stavbě“ vlastní, bude deficit v uplatňování ohrožovat časový plán přijímání a také schopnost kandidátské země přijmout pomoc a využít fondů EU. Jsou však ještě další, hlubší nebezpečí.

Instituce tržního hospodářství: Důsledné uplatňování zákonnosti a dodržování základních zásad v politice a ve správě - jako jsou transparentnost, předvídatelnost, zodpovědnost, spolehlivost - to jsou nezbytné předpoklady pro rozvoj efektivního tržního hospodářství a hospodářské integrace. Deficit v uplatňování *acquis* bude podporovat korupci, povzbuzovat „vykořisťovatelské“ investice s nízkou přidanou hodnotou a bránit rozvoji tržních institucí (jako jsou burzy). Slabý institucionální rámec pro tržní hospodářství má dalekosáhlý vliv na hospodářský rozvoj, protože zvyšuje náklady transakcí pro podnikatele a odrazuje přímé zahraniční investice.

Příklad: Deficity v uplatňování přispívají k rozvoji korupce. Korupce má dva hlavní dopady na hospodářský rozvoj. Za prvé: protože ekonomický úspěch závisí z velké části na optimálním rozdělování zdrojů, odchýlení fondů korupčními aktivitami vedoucích pracovníků a úředníků představuje deformaci rozdělování, čímž se snižují disponibilní zdroje pro růst. Za druhé: korupce odstraňuje investory a odrazuje přímé zahraniční investice, čímž se omezuje přístup k životně důležitým zdrojům kapitálu.

Hospodářská efektivnost: Špatné uplatňování právních norem znamená pro obyvatele a pro podnikání vyšší náklady na vyhovění těmto normám, aniž by jim zároveň přinášelo nějaké výhody. Slabé instituce odpovědné za uplatňování mohou u typického členského státu snižovat hospodářskou efektivnost a konkurenceschopnost minimálně čtyřmi způsoby:

- sníží se ekonomické zisky integrovaného evropského trhu (vytvořené na základě vyšších konkurenčních tlaků a větších ekonomik co do měřítka a rozsahu), což následně přinese zvýšené náklady pro všechny členy unie;
- uplatňování společenských záměrů *acquis* (např. v oblasti životního prostředí) může vyvolat vyšší než nutné ekonomické náklady v soukromém sektoru;

- veřejně prospěšné služby budou poskytovány za vyšší ceny, což bude mít brzdicí účinky ve vztahu k odvodu daní a také chování se snahou o daňové úniky;
- náklady a prodlení při poskytování veřejných služeb a součinnost se státní správou (např. při získávání licence) budou pro ekonomické subjekty vyšší než nezbytné.

Příklad: Odhadované náklady evropských firem, odpovídající požadavkům EU a požadavkům národní správy, dosahují částky 540 biliónů ECU za rok (3 až 4 procenta HDP).

Politická účinnost: Strategie stanovené v *acquis* představují „evropské verze“ obecných norem „západních států“, např. v ochraně životního prostředí a regulaci trhu. Slabé mechanismy uplatňování norem, nezávisle na programu přístupu k EU, připravují obyvatele o služby a ochranu, které požívají jejich kolegové v ostatních evropských zemích a podkopávají politickou podporu „evropskému projektu“ jako celku.

Špatné řízení a korupce: Součástí plánu budování institucí by měly být kontroly řízení. Rozvoj státního aparátu by měl zahrnovat obecné řídicí systémy pro sledování a kontrolu, jako je audit a soudnictví, a podporu „**etické infrastruktury**“, která posiluje hodnotu profesionálních veřejných služeb. Slabé uplatňování a špatně navržený zákon dávají moc do rukou byrokratů na „úrovni ulice“, kteří jsou často špatně placení, špatně vyškolení a špatně vybavení na to, aby chápali svou odpovědnost, povinnosti a práva.

Příklad: Zvyšování povědomí mezi úředníky veřejné správy o chování, které se od nich očekává při plnění jejich povinností, je pouze jedním z možných opatření. Jedním ze způsobů je, vypracovat praktickou příručku vycházející z legislativních zásad. Příkladem je portugalský „Kodex veřejných služeb“, který používá jasnější a bezprostřednější jazyk pro vyjádření zásad, stanovených zákonem o správních postupech z 15. listopadu 1991.

Jednota státního aparátu: Západní administrativy zahrnují mnoho různých typů veřejných institucí, jejichž vývoj a právní forma jsou pečlivě sledovány. Přinejmenším pro základní kompetence státu se uplatňuje princip jednoty (např. jednotné podmínky při zaměstnávání státních úředníků). Ve většině zemí se tato zásada vztahuje také na místní správu a samosprávné orgány, což přispívá k omezení geografických nerovností a k zachování jednoty zákona na celém území. Náhodný rozvoj správy bez zásadních jednotných principů může oslabit základní integritu státu.

Zákonnost: Stát, který umožňuje, aby deficit v uplatňování norem přetrvával delší dobu, signalizuje svůj slabý zájem na dodržování **zákonnosti**. Společnost je tlačena do kompromisu, který má těžké důsledky pro povahu rychle se konsolidujících postkomunistických společností. U obyvatel, správy i hospodářských subjektů se ztrácí potenciální účinek občanské výchovy k uplatňování zákona. Navíc se při absenci zřetelné odpovědnosti za prosazování práva u částí veřejných orgánů silně narušuje jejich **dobrovolné dodržování**, na němž úspěšné uplatňování norem z větší části spočívá.

Demokratický vývoj: Jestliže stát nebude schopen provádět svoji politiku, sníží se jeho celková legitimita, poklesne také míra politické účasti a politici si mohou najít jiné způsoby, jak uspokojit své ambice.

Vlády by měly nejprve přemýšlet o funkcích a jejich plnění ...

10. Zaměření na „budování institucí“ soustřeďuje pozornost na budování orgánů veřejné správy (např. na zkušebny prověřující bezpečnost výrobků). Otázka, která musí předcházet, je, jak zajistit, aby subjekty soukromého i veřejného sektoru byly v souladu s *acquis*, a to při co nejnižších nákladech. Ekonomické náklady na shodu s *acquis*, které nese zejména výrobní sektor, budou značné. Zkušenosti členských států ukazují, že zatížení hospodářských subjektů je výrazně formováno způsobem, jakým je *acquis* transponován do národních regulačních systémů a tím, jak je uspořádáno jeho uplatňování a prosazování.

11. Z *acquis* vyplývají funkční požadavky, např. že vozidla mají vyhovovat požadavkům na míru znečištění ovzduší a způsobilosti k silničnímu provozu. Tento požadavek je přenesen do postupů jako jsou roční prohlídky, které mohou provádět autorizované soukromé subjekty podléhající kontrole veřejné správy, od níž získávají oprávnění. Ve většině členských států provádějí kontroly stavu vozidel soukromé garáže, které pracují na základě

licence, zatímco kontroly zdravotního stavu zvířat mohou provádět soukromí veterinární lékaři, kteří osvědčují soulad s vládními předpisy. V členských státech jsou úkoly, na základě zákona nebo smlouvy, často delegovány na soukromý sektor, na nevládní organizace nebo na nižší vládní úroveň, které fungují pod kontrolou ústřední správy a dohlížecích orgánů.

Příklad: Ve Velké Británii odpovídá Ministerstvo pro životní prostředí, dopravu a regiony za stanovení norem pro vozidla a Dopravní inspektorát prostřednictvím sítě místních úřadů za jejich prosazování. Samotné testování způsobilosti vozidel k silničnímu provozu pak provádějí autorizované soukromé garáže, které fungují jako zkušební stanice. Dopravní inspektorát schvaluje a školí zkušební pracovníky, kontroluje, zda zkušební stanice dodržují normy a zabývá se stížnostmi a odvoláními motoristů.

12. U každé funkce, která se má provádět, má vláda volnost v rozhodování o vhodném způsobu, jakým má být plněna, přičemž může těžit ze zkušeností členských států. Správním organizacím bude přidělena odpovědnost v tom smyslu, že budou funkci buď vykonávat, nebo kontrolovat provádění funkce, kterou vykonává někdo jiný. Přidělení odpovědností je klíčový strategický úkol, při kterém je důležité si pamatovat, že zde *nemusí* nutně platit shoda „jeden předpis - jedna organizace“. Jeden inspektorát může odpovídat za kontroly, které se odvozují z několika různých právních předpisů, a z jednoho předpisu mohou vyplynout úkoly pro několik subjektů, které jej uplatňují.

Příklad: Veterinární inspekční služba ve Francii odpovídá za zajištění dodržování předpisů pro chov zvířat a hygienických předpisů, má však také za úkol při kontrolách farem prosazovat některá ustanovení na ochranu životního prostředí (jeden inspektorát, dvě úlohy). Naproti tomu v Maďarsku se řízením hospodaření se škodlivými odpady zabývá jak Ministerstvo pro životní prostředí a regionální politiku, které má na starosti kontrolu ochrany životního prostředí, tak Ministerstvo obchodu a průmyslu, které se zabývá dozorem v podnicích zpracovávajících škodlivé odpady (dva inspektoráty, jedna úloha).

Strategická rozhodnutí o přidělení odpovědnosti za uplatňování právních norem jsou potřebná na úrovni celé státní správy a v rámci každého ministerstva. Snaha po efektivitě by mohla podněcovat klientský organizační princip (např. umístění všech administrativních operací pro malé a střední podniky do jednoho úřadu). Není však vždy snadné ani spolehlivé kombinovat různé druhy funkcí (např. kontrolu znečištění se službami na trhu práce). Účelnou alternativou k úplnému sloučení správních jednotek může představovat zdokonalování v oblasti výměny informací mezi různými sektory veřejné správy (například s využitím informačních sítí), jejichž kompetence se v dané funkci překrývají.

13. Při přidělování odpovědnosti, zejména je-li to soukromému sektoru, je nutné stanovit **normu výkonu**, tj. jak dobře by odpovědná organizace měla plnit své úkoly. Znamená to rozhodnout o měřítku výkonu ve vztahu k hledanému cíli a stanovit normu výkonu, které má být dosaženo. Jestliže si vezmeme za příklad makrobiotickou kvalitu mléka, pak může být plnění stanoveno podle počtu kontrolorů na farmě (vstupy), podle počtu provedených kontrol (výstupy), nebo podle povolené hladiny kontaminace (výsledky). Instituce, které mají uplatňovat *acquis*, pak mohou být projektovány tak, aby vyhovovaly nastaveným normám výkonu (organizace, personální obsazení, zařízení, postupy apod.).

... při podpoře základních hodnot veřejné správy...

14. Veřejné správy v evropských státech jsou sice historicky vzniklé struktury, avšak průběžně reagující na nové podmínky včetně členství v unii, jež se sama neustále vyvíjí. Stálý kontakt mezi úředníky veřejné správy členských států a Evropské komise, požadavek na zpracování a uplatňování *acquis communautaire* na stejné úrovni napříč unií a postupný vývoj celoevropského systému správního soudnictví vedly ke sblížení mezi národními správami. Výsledkem je to, co bylo popsáno jako „**Evropský správní prostor**“ (EAS - European Administrative Space).

15. EAS znamená základní institucionální uspořádání, postupy a hodnoty. Zdaleka není kompletní, a jsou zde významné kvalitativní rozdíly mezi členy. Problémy vyplývající z těchto rozdílů mezi členy představují samozřejmě hlavní důvod, proč se budování institucí v procesu rozšiřování přisuzuje tak vysoká priorita. Je třeba

vyhledat významné rozdíly ve stupni, v jakém byly Směrnice EU transponovány a aplikovány v mnoha podstatných oblastech, včetně například fytosanitárních opatření, kde mnoho původních členských států dosáhlo vysoké úrovně uplatňování, zatímco jiné členské státy byly poněkud méně úspěšné. Kandidátské země budou muset modernizovat své správy, aby vyhověly úrovni spolehlivosti EAS. Tento proces již byl zahájen při intenzivních kontaktech vyjednávacího a podpůrného managementu, zůstává však silně omezen na malý počet vysokých úředníků, kteří se často mění.

16. Klíčové hodnoty správy, které je třeba podporovat, jsou *spolehlivost, transparentnost, předvídatelnost, odpovědnost, adaptabilita a efektivnost*. Tyto hodnoty nejsou prostě jen nějaké myšlenky, které vlády „prodávají“ státním úředníkům. Tyto hodnoty musí být zakotveny v postupech institucí a správy na všech úrovních a musí být chráněny nezávislými kontrolními orgány (tj. auditem), soudními systémy a soudním prosazováním, parlamentním dohledem a zajištěním příležitosti pro slyšení a náhradu škody „klientům“ veřejné správy, jmenovitě občanům a firmám.

17. EAS je však také o hmotném právu (např. o hygieně v potravinářských závodech). Hmotné právo musí být navrženo na odpovídající úrovni kvality, aby se zmenšil prostor pro korupci, chybné řízení nebo deficity v uplatňování.

... a respektování rozpočtových omezení

18. Budování správních institucí pro uplatňování *acquis* je rozsáhlý projekt s vážnými důsledky pro rozpočet. Rozpočtové náklady je možné rozdělit na náklady kapitálové (náběhové) a provozní. *Obojí* náklady porostou současně s přijímáním *acquis* a s hospodářskou změnou. Kapacita daňového systému bude muset držet krok s růstem počtu soukromých firem a jednotlivých podniků tím, že bude zavádět nové způsoby podávání daňových přiznání, které budou „přátelštější“ vůči uživatelům.

Příklad: Mezi novinkami zavedenými při daňových reformách v Itálii v roce 1998 je jeden unifikovaný formulář pro daňová přiznání fyzických osob. Formulář „UNICO 98“ nahrazuje několik samostatných daňových formulářů, které se používaly do té doby, a umožňuje přímý výpočet daňových dobropisů a závazků u různých daní.

Stejně se musejí vyvíjet účetní a kontrolní kapacity, neboť měnící se ekonomické struktury (např. rozvoj sektoru finančních služeb) umožňují vznik nových druhů kriminality,.

19. Budování institucí pro členství v EU znamená vyvolání kvantitativní a kvalitativní změny ve veřejné správě. Kvalita správy z velké části spočívá na lidech. I když některé kandidátské země již předložily zákony o státní službě, jejich uplatňování v této oblasti je slabé. Při pokusech o zvýšení kvality představují určité problémy státní úředníci na „úrovni ulice“. Žádná země systematicky neřeší otázku platů ve veřejném sektoru. Politický i ekonomický prostor pro zvýšení platů je malý. Snížení počtu zaměstnanců a zvýšení platů zbývajícím přinese vyšší nezaměstnanost, přesun pracovníků ze starých na nové funkce nemusí být proveditelný vzhledem k jejich znalostem a kvalifikaci. Opatření pro zahájení „obnovy zevnitř“ mohou zahrnovat zavedení rychlého kariérního postupu pro kvalifikované státní úředníky na všech úrovních vládní moci (centrální a místní), které by se vyznačovalo velkými investicemi do školení a vystavení „nejlepším evropským praktikám“.

20. Bude nutno řešit otázku platů a bude muset být nalezen prostor pro plánovaný růst platů v rámci hubených výdajových obálek pro veřejnou správu v příštím desetiletí. Objem prostředků pro reformu se může zvyšovat s růstem příjmů HDP a při výrazném úsilí napřeneném na zvýšení daňových výnosů, avšak náklady na pokračující strukturální změny se budou také zvyšovat. Určitým řešením může být vybírání úhrady od uživatelů nebo jiné formy náhrady nákladů a přenesení úkolů správy na subjekty v soukromém sektoru, fungující pod správním dohledem. Takové postupy, které jsou v unii běžné, znamenají nové náročné úkoly pro správní dohled a pro řízení výdajů.

Příklad: Standardní účetní systémy nemusí vyhovovat novým informačním a kontrolním potřebám, které vznikají se zaváděním úhrady od uživatelů, a přizpůsobení interních postupů může také trvat nějakou dobu. To byl případ Finska, kde mnohé vládní organizace pocítily počáteční potíže při řízení nových systémů fakturování a při vypořádávání se s novou odpovědností za provádění inkasa poplatků.

Je třeba učinit obtížná rozhodnutí

21. Při navrhování přístupu k uplatňování právních norem je nejdůležitější otázkou rozhodnutí, co optimalizovat. Toto rozhodnutí je třeba učinit na několika frontách. Za prvé: vzhledem k tomu, že náklady na prosazení norem mohou za určitou mezí začít převažovat jejich výhody, je třeba věnovat velkou pozornost relativní „protihodnotě za investované peníze“ u různých strategií prosazování. Za druhé: administrativní regulace přináší jak rozpočtové náklady (které nesou daňoví poplatníci), tak hospodářské náklady (které platí přímo podniky a odrážejí se v cenách pro spotřebitele). Často je to střídání těchto dvou: audit společnosti může provádět soukromý sektor - autorizovaný účetní, kterého si platí firma, nebo kontrolor státní správy placený daňovými poplatníky. Který z těchto způsobů je ekonomicky efektivnější a který administrativně účinnější, je otevřená otázka.

22. Omezené rozpočty však působí jako stimul k přenášení nákladů na uživatele nebo na jiné úrovně řízení. Není jisté, zda regionální úřady kandidátských zemí nebo jejich stávající regulační, účetní a kontrolní systémy jsou připraveny na takovéto přístupy „delegovaného plnění“. Při absenci plně kompatibilních, vzájemně propojených kontrolních systémů na centrální a místních úrovních (vedle dalších problémů vznikajících ze špatného řízení, zanedbání a ze špatně projektovaných systémů), může **delegované plnění** vytvářet další příležitosti pro korupci. Kromě toho přináší placení za služby problémy s kontrolou hotovosti a rozpočtu, které jsou stimulem poctivosti v systémech poskytování.

23. Kumulativní dopad různých úhrad pramenících z různých částí správy může být pro uživatele mnohem vyšší než jen pouhý součet těchto zatížení. Bude tomu tak nejpravděpodobněji v případě, kdy regulační zatížení a projekt správy nebudou podrobeny nějaké centrální kontrole kvality a řízení, a jestliže uživatelé nebudou zapojeni do projektové fáze. V mnoha zemích OECD se prosazuje systematické používání **analýzy dopadu regulace** (RIA - Regulatory Impact Analysis) jako nástroje na podporu vytváření politiky, kdy se hledají odhadované náklady na regulaci před jejím přijetím podle následků pro podnikání (Velká Británie), finančních dopadů (Rakousko, Portugalsko, Finsko) a socioekonomických hledisek (Nizozemsko). RIA je však poněkud méně vhodná pro hodnocení kumulativního efektu regulací, pro něž mohou být užitečné jiné prostředky, jako např. obchodní průzkumy, hloubkové případové studie nebo modely dodržování nákladů.

24. Možnost „deficitu v uplatňování“ a jistota rozpočtových omezení naznačují, že má-li být zajištěno udržitelné a spolehlivé uplatňování právních norem, musí být stanoveny priority a jejich pořadí. Náročnější systémy plnění a financování typu navrženého výše, vyžadují systémy centrálního řízení a posílení jejich kapacit. I když to může znít jako když „ocas honí psa“, priority vládní politiky a načasování jednání o vstupu musí být možná podmíněny potenciálními kapacitami v uplatňování právních norem. Stanovení realizačních cest ke stálému zdokonalování prostřednictvím budování institucí by tak bylo plně v souladu se střednědobým cílem zvyšování úrovně efektivity uplatňování norem oproti současnému stavu.

Příklad: Úsilí o posílení kapacity může být pozorováno i v soukromém sektoru. Jeden z předních světových producentů výrobků z čerstvého mléka působí v zemích střední a východní Evropy od roku 1990, kdy společnost přijala dlouhodobý perspektivní program a „předává dál“ svůj přístup ke vztahům s dodavateli. V zájmu zajištění odpovídajících dodávek mléka o vysoké jakosti byla zavedena cílená opatření na pomoc místním farmářům, aby se postupně zvýšila jakost mléka, které společnosti dodávají.

Vlády musí mít kapacitu pro řízení institucionálního rozvoje, ...

25. Budování institucí pro členství v EU potřebuje tři úrovně řízení. *Centrální řízení* je nutné pro určování priorit, styk s útvary pro rozpočet a evropskou integraci, zajišťování koordinace napříč ministerstvy, zajišťování rovnováhy mezi obecnými funkcemi řízení a funkcemi řízení sektorů a pro řízení komunikace se správou i s voliči, aby se udržovala jejich podpora. Řízení na *ministrské úrovni* je nutné pro přidělování odpovědnosti v rámci ministerstva organizacím, které jsou jeho složkami a orgánům na odpovídající teritoriální úrovni, pro zajišťování koordinace a pro styk s centrální úrovní. *Projektová úroveň* je tam, kde se provádí aplikace jednotlivých funkcí a kde se navrhuje, budují nebo posilují organizace.

26. Vzhledem ke své složitosti musí být řídicí systém projektován jako decentralizovaný strategický proces schopný sledovat pokrok, reagovat na změny v potřebách a neustále se vyvíjet. Strategické řízení by mělo být prováděno paralelně s procesem NPAA, aby se minimalizovala rizika deficitu v uplatňování právních norem, a

mělo by být napojeno na toky pomoci. Model by mohl být podobný uspořádání evropské integrace, s centrálním úřadem a jeho protějšky v úřadech každého ministerstva. Centrální úroveň řízení by měla sama účelně budovat některé svoje kapacity, zejména jako službu ministerským a projektovým týmům. Budování institucí je stejně jako evropská integrace úkolem, který se týká také jiných institucí státu, například parlamentu, s nimiž musí být udržována pravidelná komunikace. Přitom by se měly rozvíjet schopnosti jako komunikace, organizační rozvoj, personální řízení, finanční modelování a projektové řízení.

27. Klíčovým problémem je, kam lokalizovat centrální odpovědnost za budování institucí. Většina kandidátských zemí má Úřady pro evropskou integraci (odpovídají za NPAA) a určitou jednotku pro reformu veřejné správy. Nebylo by rozumné vytvářet ještě další orgán a budování institucí musí být v každém případě s oběma funkčními jednotkami těsně koordinováno. Jestliže bude kdekoli rozhodnuto ustavit funkční útvar pro řízení budování institucí, pak musí být těsně napojen na ministerstvo financí, aby se stále sledoval tlak střednědobého a dlouhodobého rozpočtu. Mezi stávajícími členskými státy se vyskytují různé přístupy k evropské koordinaci. Tak zatímco Francie, Itálie a Velká Británie zřídily meziministerské orgány nebo sekretariáty, které vypracovávají zprávy pro hlavu vlády, v jiných členských státech spočívá odpovědnost na ministerstvu zahraničí nebo na ministerstvu hospodářství a financí.

... kterou poskytují systémy všeobecného řízení

28. Lze předpokládat, že budování institucí pro uplatňování *acquis* bude probíhat po liniích sektorů jako reflexe na samotnou povahu *acquis*. Tento přístup však přináší několik rizik, včetně fragmentace administrativy, bujení a přetrvávání institucí, nekontrolovaný tlak na rozpočet, zbytná zatížení dopadající na soukromý sektor. Tato rizika mohou být omezena za použití obecných řídicích pravomocí vlády, které by vládě umožňovaly postihnout příslušnou rovnováhu mezi strnulostí a pružností. Některé z nejdůležitějších obecných řídicích pravomocí, z nichž mnohé jsou vzájemně závislé, jsou uvedeny dále.

Formulace a koordinace zákonů/politiky: mechanismy, které jsou koordinovány sekretariátem rady ministrů, zajišťují kvalitu rozhodnutí ve vládním centru a mohou být rozšířeny i na sekundární právní normy (předpisy).

Příklad: Ve Španělsku zahrnují postupy pro řízení při rozhodování v Radě ministrů přípravu programů jejich týdenních porad, ustanovení pro dosažení shody v těch otázkách politiky, na nichž se ministři neshodli, a zkoumání legislativního návrhu.

Mechanismus vlády: funkce, která obvykle spadá do odpovědnosti hlavy vlády (pokud není zákonem stanoveno jinak) a zajišťuje racionální rozdělení ministerských odpovědností a účinný systém provádění politiky.

Organizační struktury ministerstev: tyto struktury jsou kontrolovány z centra a zajišťují, že (a) společné funkce ministerstev a hlavních orgánů (zejména personál, organizace, rozpočet a finanční řízení, kontrola výkonu, právní a politické kabinety a jiné) jsou vykonávány podle stejných právních norem, (b) hierarchické úrovně jsou napříč ministerstvy konsistentní, a (c) politické/administrativní rozhraní je regulováno jednotným způsobem.

Příklad: Úkol navrhovat strategii a sekundární právní předpisy platné v celé státní správě připadá obecně centrálním řídicím orgánům, které samy mohou mít různé formy. V Portugalsku a Španělsku tuto koordinační funkci vykonává Ministerstvo pro veřejnou správu; v Belgii, Německu, Nizozemsku, Irsku a Rakousku je to buď Ministerstvo financí nebo Ministerstvo vnitra; ve Švédsku a Itálii byla zřízena speciální agentura odpovědná Úřadu předsedy vlády. V každém případě je cílem zaručit stejné jednání v různých částech státní správy, rovnocenné normy pro prováděcí opatření, mobilitu a dohled.

Právní forma institucí: u nových institucí by se mělo kontrolovat, zda odpovídají jasně stanoveným právním formám, které určují jejich právní subjektivitu, režim jejich odpovědnosti a stupeň jejich finanční a správní autonomie.

Personální systémy: zvýšení profesionality státních úředníků buď přímým řízením nebo prosazováním norem pro hlavní skupiny pracovníků prostřednictvím systémů pro jejich přijímání, povyšování, disciplinární řízení, vzdělávání, hodnocení a možnosti odvolání, směřující k zajištění nezbytné kvality a kontinuity státní správy a schopnosti státních úředníků působit jako záruka ústavnosti. Potřeba zajistit dynamické a motivované vedení na nejvyšších úrovních státní služby je náročný úkol, který byl v mnoha zemích OECD řešen zřízením vyšší státní služby (TMS - Top Management Service).

Příklad: Vyšší státní služba (SPS - Senior Public Service), zavedená v Nizozemsku v roce 1995 a podpořená Úřadem pro SPS, usiluje o zvýšení mobility, posílení kooperace a profesionální rozvoj mezi vyššími úředníky. Je považována za nezbytný krok ke zdokonalování flexibility veřejné správy, její schopnosti inovace a reagování na nové a nově se vynořující potřeby v politickém prostředí, které se stále více internacionalizuje, je stále složitější a dynamičtější.

V kandidátských zemích čelí státní služba při získávání a udržování vysoce kvalifikovaných osob ještě větším potížím, spojeným s nevýhodnými platovými rozdíly v porovnání se soukromým sektorem a s pevným kariéřním postupem, založeným na počtu odpracovaných let a dosaženém vzdělání místo na skutečném výkonu.

Vyváženost centrální/místní úrovně: územní správa (jak samospráva tak decentralizovaná správa) musí provádět *acquis* a řídit fondy. Nalezení vhodného vyvážení pravomocí, financování a odpovědností však zůstává jedním z nejobtížnějších úkolů, které před kandidáty stojí. I když místní samospráva na úrovni obcí existuje ve všech kandidátských zemích, málokterá z nich má takové regionální struktury, které jsou schopny koordinovat společné záležitosti jako je regionální hospodářský rozvoj a infrastruktura, nebo řídicí vztahy s orgány na národní úrovni nebo nakonec na úrovni EU.

Příklad: Decentralizace vládních funkcí a posílení lokální vlády představují klíčové úkoly pro všechny kandidátské země. Dlouhodobé diskuse o snížení počtu vojvodství, které probíhaly v Polsku a které vedly k přijetí zákona z 28. července 1998 o vytvoření 16 těchto regionálních jednotek namísto původních 49, naznačují, jak složité takové rozhodování může být.

Finanční řízení: systém finančního řízení zajišťuje alokaci zdrojů při dodržování vládního programu a rozpočtu, jakož i správné provádění rozpočtu, a může zahrnovat i pravidla pro výběr **úhrady od uživatele**. Tyto systémy mohou mít v různých zemích různé formy, avšak vždy pokrývají dvě hlavní funkce: péči o „veřejné peníze“ a jejich kontrolu finanční správou nebo jiným rovnocenným orgánem, a rozvoj a dohled nad standardizovanými účetními systémy poskytujícími aktuální informace o výpůjčkách a výdajích ministerstva financí nebo jiného jemu podřízeného orgánu.

Veřejné zakázky: zákony a systémy pro zajištění transparentnosti u veřejných zakázek a kontraktů. Odpovědnost za vývoj politiky **veřejných zakázek**, za směrnice a školení se obvykle přiděluje jednomu orgánu, zatímco státní zakázky samy mohou být buď vysoce centralizovány, jako v Rumunsku, kde spadají pod ministerstvo financí, nebo decentralizovány, jak je tomu v Polsku. Budování národního systému státních zakázek vyžaduje úplný právní a administrativní rámec; programy pro školení pracovníků; informace a údaje; opatření proti korupci a mechanismy pro řešení sporů.

Koncese: zákony a systémy k zajištění transparentnosti procesů pro přenos výsad veřejné správy na subjekty soukromého sektoru. Vývoj a používání schémat udělování **koncesí** vyžaduje, aby byla věnována velká pozornost rozdělení práv a závazků mezi zúčastněnými veřejnými a soukromými subjekty.

Kontrolní systémy: systémy včetně interní kontroly a inspekce, **auditu**, systémů správního soudnictví a odvolacích soudů, které kontrolují činnost správy v první instanci. Existuje několik kontrolních institucí, které jsou nezávislé na výkonné moci, od **Nejvyšších kontrolních úřadů** (SAI - Supreme Audit Institutions), kterými mohou být soudní dvory, jako např. ve Francii a v Itálii, nebo dohlížecí orgány jako v Německu, po **ombudsmana**, jehož prostřednictvím si mohou občané stěžovat na veřejnou správu.

Styk občana se státní správou: sem patří různé mechanismy pro regulaci interakce mezi představiteli veřejné správy a jejími klienty za účelem (a) zvýšení kvality služeb, (b) snížení nákladů (např. použitím postupů pro správní akty nebo centralizovaným vydáváním formulářů) a (c) získávání informací a zpětné vazby s ohledem na uplatňování politiky a její efektivitu.

Příklad: Styk („rozhraní“) s občany může zahrnovat návštěvní informační střediska, bezplatné poskytování rad po telefonu a osobní „chytré karty“, které se budou moci používat v bankomatech pro vytištění stvrzenek, placení pokut a místních daní. V Portugalsku představuje důležitou inovaci zřízení INFOCID, integrované databáze obsahující aktuální a spolehlivé informace o právech a povinnostech, administrativních postupech a o rozmístění a dostupnosti služeb. Poskytování informací ze systému INFOCID je bezplatné a přístup k nim je z terminálů umístěných ve veřejných budovách (přístupných po 24 hodin denně) nebo přes internet (<http://www.infocid.pt>).

Budování a provozování správních institucí vyžaduje zdroje

29. Kandidátské země všeobecně potřebují vybudovat potřebné instituce, aby mohly dokončit přechod k demokratickému tržnímu hospodářství, integrovanému do světových obchodních systémů. Vstup do EU tento proces významně urychluje a daleko předbíhá rozvoj fundamentálních ekonomických a správních kapacit. Program pro přistoupení k EU proto bude tlačit na strategické uvažování o prioritách a vynucovat si rozhodnutí o zdrojích, jejichž přijetí může být obtížné.

30. Dominantní soustředění se na vstup jako na politický cíl však přináší nebezpečí, že do pozadí ustoupí důležitější problém, a to připravit se na převzetí práv a odpovědností vyplývajících z dosaženého členství. Být aktivním členem EU se může ukázat jako obtížnější úkol, než dosáhnout členství. Jinými slovy, plnění povinností vyplývajících z dosaženého členství je stejně tak náročné, ne-li více, jako dosažení vstupu. A tak pravidelné vypracovávání zpráv o pokroku dosaženém v přibližování legislativy a o výdajích z fondů Phare bude nahrazeno stejně vyčerpávajícím hlášením o převodech a využití strukturálních fondů komise. Instituce vytvořené v přípravném období před vstupem musí být trvale udržované i nadále a musí být připraveny plnit závazky vyplývající z členství. Navíc musí být schopny se přizpůsobovat měnícím se podmínkám.

Tyto převzaté závazky budou přetrvávat, budou podléhat revizím a budou intenzivní ve vztahu k požadovaným zdrojům, jako jsou:

Finanční prostředky: Účet za budování institucí bude veliký a bude se vyvíjet po několik let. Jeho vývoj bude záviset mezi jiným na změně náplně a rozsahu správní činnosti, úrovni provádění, struktury správních nákladů a změn v požadovaných faktorech (např. v počtu firem). Samozřejmě, mnohé potřebuje pouze modernizovat a srovnat se zbytkem Evropy.

Vlády musí vybudovat instituce, které budou životaschopné po celý cyklus politiky; není problém vytvořit agenturu na ochranu životního prostředí, ale zajistit, že se kontroly životního prostředí budou provádět tak dlouho, dokud bude platit příslušná ekologická legislativa. Pro financování (náběhové a provozní náklady) budování správních institucí tak, aby byly stabilní (*trvale udržitelné*), budou vlády muset naplánovat vyšší výdaje a rozvíjet inovační přístupy k plnění s malými dopady na rozpočet.

Sem patří přenášení finančního zatížení na uživatele a **mimorozpočtové výdaje** (úvěrové nástroje, daňové výdaje, regulace, mimorozpočtové orgány). Členské státy tyto nástroje využívají, jejich zkušenosti však ukazují, že vyžadují velmi pečlivé řízení a kontrolu, neboť ekonomické náklady mohou být vysoké a mohou vést k deformacím politiky. Účtování plné ceny za poskytnutou službu může například mít nerovné dopady na určité kategorie uživatelů, jako jsou obyvatelé s nízkými příjmy, bydlící ve vzdálených oblastech nebo ti, kteří služby potřebují ve velkém objemu. Možným řešením pro tyto situace je ukládání nižších poplatků nebo poskytování kompenzací prostřednictvím daňových nebo jiných výhod (například Lucembursko při stanovení poplatků v domovech důchodců a v domech s pečovatelskou službou bere v úvahu individuální finanční prostředky osob).

Dovednosti: Do této doby byl kladen důraz na budování kapacit pro „vyjednávání s Evropou“. To však pravděpodobně není hlavní problém, nýbrž je to jeden z problémů s přechodnou povahou. Po připojení k EU se kandidátské země samy ocitnou v postavení „jednatelů uvnitř Evropy“. A to je úkol, který vyžaduje silnou schopnost koordinace i schopnost účastnit se činnosti jak na formální tak neformální scéně, kde se politika EU tvoří.

Kromě toho, nové instituce budou všude. Prostřednictvím veřejné správy, včetně soudnictví, se lidé budou potřebovat učit novým dovednostem a novému chování při zavádění náročných politik EU. Povaha a intenzita styků mezi státní správou a občanem/podnikatelem se změní.

K vytvoření kvalitní veřejné správy je zapotřebí radikální reforma systémů řízení veřejné správy, která sahá mnohem dále než jen na vysoké elity hlavního města. Nejzřetelnější potřebou jsou platy, ale pro dosažení vyšší kvality bude nutné věnovat pozornost také celému cyklu personálního řízení. To si mezi jiným vyžádá opatření pro rozšíření vzdělávání při zaměstnání a pro zvýšení mobility mezi různými odvětvími a úrovněmi vlády při stanovení jasného kariérního postupu.

Výkon státních úředníků a postoje uživatelů jsou podmíněny také pracovním prostředím - jeho organizací, fyzickým vybavením a postupy. Převedení nového zákona do provozních příruček a formulářů a stanovení úkolů ohledně efektivnosti a kontroly mohou být nákladnější a obtížnější než vlastní přijetí zákona. Bude nutné, aby se dovednosti potřebné pro řízení proměny správních organizací hojně rozšířily do jednotek odpovědných za uplatňování.

Politická podpora: Budování správních institucí je dlouhodobý proces a výsledky jsou obvykle viditelné až po letech od jeho zahájení. Tento proces však probíhá v krátkodobé perspektivě běžné politiky a ambiciózním časovém rozvrhu pro přistoupení k EU. Zkušenosti členských států ukazují, že budování institucí vyžaduje nepřetržitou podporu na nejvyšší úrovni. Dlouhodobý závazek Španělska a Portugalska na posílení domácích institucí k dosažení plné integrace v rámci Evropského společenství vedl k podstatnému zlepšení výkonu správy i hospodářství dosaženému od jejich přistoupení a vyvrcholilo tím, že se kvalifikovaly pro Evropskou měnovou unii. V případě současných kandidátských zemí mohou být hybnou pákou evropské ambice a stálý tlak jednání s EU. Vlády budou muset zaměřit úsilí na udržení podpory pro členství v EU i dalších zájmů, zejména ekonomických, k prosazení modernizace správy.

31. Budování institucí jako dlouhodobá národní snaha po zvýšení účinné politické akceschopnosti však znamená mnohem více než pouhou modernizaci veřejné správy. Tak, jako dosažení cílů politické linie spočívá na společných akcích veřejných i soukromých subjektů, tak lze na budování institucí, v nejšířším smyslu, nahlížet tak, že zahrnuje celou konstelaci organizací společně zajišťujících efektivní uplatňování. Posílení kapacity veřejné správy pro uplatňování právních norem je tak dále podporováno úsilím o podporu vzniku a rozvoje protistran v soukromém sektoru (např. obchodních komor, spotřebitelských sdružení, soukromých agentur pro osvědčování jakosti, profesních orgánů).

I když je budování institucí v zásadě národní proces, pomoc zvenčí může být užitečná, ...

32. Pomoc z Evropy i od dalších dárců je finančně významná jako proud pomoci v historických termínech, potřeby však jsou vyšší. Celkový roční vstup ze všech programů EU dosahuje kolem 0,5 % národního výdajového rozpočtu a pouze jedna třetina finančních prostředků programu Phare je cílena na budování institucí.

33. Významnější hledisko pomoci EU spočívá v politice modernizace a v zajišťování přístupu ke srovnávacím informacím o nejlepších používaných praktikách. Zásadním cílem je, poskytnout přístup k praktickým zkušenostem formou sdílení. To by mělo být dále obohaceno o srovnávací analýzu a přístup k různým zkušenostem, jak členských států EU tak ostatních vyspělých demokracií, v takových oblastech univerzálního zájmu, jak je řízení výdajů a dohled nebo mechanismy centrální vlády. V průběhu svého postupu se kandidáti budou mít mnoho co učit i jeden od druhého, a je v zájmu Evropy, aby spolupracovali. Pomoc zvenčí by měla podporovat tyto výměny zkušeností, které budou napomáhat také v udržování kontaktů mezi kandidáty vzájemně i s nekandidátskými evropskými zeměmi.

... je-li dobře řízena

34. Poslední zkušenosti obohatily diskusi o řízení pomoci v oblasti reformy veřejné správy. Komise učinila důležité kroky ke zlepšení jejího poskytování podle nejvyšší priority, kterou je v současné době budování institucí. Lze uvést některá poučení:

- Programy na podporu reformy státní správy musí být plně podřízeny národnímu politickému orgánu a začleněny do národních programů modernizace veřejné správy; měly by být navrženy tak, aby byly

flexibilní a přizpůsobené kultuře správy hostitelské země.

- Toky z vnějších zdrojů a nákupy by měly být plně integrovány do národních procesů finančního řízení a jejich zlepšování by měla být dána priorita.
- Instituce by měly být plánovány jako stabilní (trvale udržitelné) z národních zdrojů.
- Prověрка a kontrola pomoci by měla být v první instanci prováděna národními orgány, které by také měly být prioritně rozvíjeny.
- Dále by se měly rozvíjet dovednosti pro řízení projektů (včetně návrhu, hodnocení a monitorování).
- Flexibilní postupy vzájemné výměny s těmi, kdo postupy používají v praxi, a přístup k informacím, které mohou úředníci kandidátských zemí využívat, je účinným způsobem získávání zkušeností.
- Výměna zkušeností v rámci regionu je hodnotný nástroj, který by měl být aktivně využíván a podporován.

35. Úkoly, spojené se zaváděním *acquis communautaire*, jsou zásadní. Prioritou pro kandidátské země je nyní vypracování strategie budování institucí přizpůsobené národnímu kontextu a splňující bezprostřední požadavky přistoupení k EU, která, což je nejdůležitější, pokládá solidní základy pro plnění budoucích závazků vyplývajících z členství.

36. Zatímco úkoly sektorů objasněné v posudku Evropské komise musí být řešeny důsledně a odpovídajícím způsobem, horizontální funkce výkonu vládní moci, které budou zajišťovat celkovou spojitost a účinnost, mají všechny stejnou důležitost. Kandidátské země musí zajistit, aby jejich institucionální uspořádání a postupy pracovaly s vyhovující úrovní spolehlivosti.

37. Posilování kapacity veřejné správy pro zavedení dnešního souboru *acquis communautaire*, stejně jako budoucí efektivní účast na činnosti EU a spolupráce s partnerskými členskými státy jsou pro každou kandidátskou zemi záležitostí značné důležitosti. Mají-li úspěh, bude budování institucí vyžadovat přiměřené zdroje, širokou podporu veřejnosti a trvalou angažovanost tvůrců národní politiky, a to po dlouhou dobu. I když jsou to podmínky těžko definovatelné, jsou dosažitelné, a jakmile budou zajištěny, skýtají dobré šance na úspěh.

PŘÍLOHA: DEFINICE KLÍČOVÝCH TERMÍNŮ

acquis communautaire

Celý soubor zákonů EU jak je vyjádřen v dohodách, v sekundárních právních předpisech a v politikách Evropské unie, jakož i v těch, které jsou součástí jurisprudence Evropského soudního dvora.

SPOJENÍ: Evropa, server Evropské unie

audit

Úřední prověrka, při které se ověřuje uspokojení požadavků řízení (vnitřní audit), nebo prověrka prováděná nezávislým auditorem (externí audit) k ověření požadavků stanovených zákonem. Náplň a rozsah prověrek jsou velmi různorodé a zahrnují:

- *finanční audit*: sestává ze zkoumání, kontroly a vypracování protokolu o stavu finančních výkazů, a ze zkoumání účetních systémů, na nichž jsou tyto výkazy založeny;
- *audity na dodržování předpisů* nebo *na správnost*: zkoumá se dodržování právních a správních norem, řádnost a náležitost správy, finančních systémů a systémů kontroly řízení;
- *audit na plnění/revize protihodnoty*: posuzuje se řízení a operativní plnění (hospodaření, účinnost a efektivita) veřejných programů, určitých ministerstev a orgánů při používání finančních, personálních a jiných zdrojů pro plnění jejich cílů.

ZDROJ: Účinky rozšíření Evropské unie. Díl 2: Externí audit, Publikace SIGMA č. 20, Paříž, OECD, 1997

koncese

Termín „koncese“ označuje přenos výsad nebo práv, kterých původně požíval stát, na osoby nebo organizace provádějící činnosti, jež je povinen vykonávat stát. Koncese povoluje provádění úkolů veřejného sektoru soukromým subjektům a má duální právní charakter, neboť zahrnuje prvky jak veřejného tak soukromého práva.

„Smlouva o koncesi“ je specifická instance, kdy stát uzavírá smlouvu jako vlastník a zaručuje soukromému subjektu monopol (na užívání státního majetku nebo poskytování služeb) na stanovené, obvykle velmi dlouhé časové období. Důvodem je, že koncesní smlouvy pokrývají většinou oblasti charakterizované vysokou kapitálovou náročností a nízkou rentabilitou (např. výstavba dálnic a jejich provozování), kde je státní správa zavázána poskytovat záruky na jisté výhody za účelem přilákání soukromého kapitálu.

Specifická povaha koncesní smlouvy spočívá ve výrazném prvku veřejné správy, který přetrvává navzdory povaze smlouvy spadající do oblasti soukromého práva, a pro který jsou dva hlavní důvody:

- předmět koncese vždy zahrnuje veřejné vlastnictví nebo veřejné fondy (k tomu je základním předpokladem vyhlášení veřejné soutěže na udělení kontraktu);
- základní odpovědnost za kontinuitu a kvalitu služby zůstává na veřejné správě (k tomu si veřejná správa ponechává široká práva dohledu nad soukromým podnikem - buď jako majoritní akcionář, prostřednictvím speciálních právních předpisů nebo vymíněním práva kontroly v koncesní smlouvě).

ZDROJ: Bordás, M. (1995): 'Právní aspekty v oblasti veřejných služeb se zvláštním zřetelem ke koncesi', ve: Jabes, J. a M. Vintar (red.): *Veřejná správa v přechodovém období: Sborník prací ze třetí výroční konference konané v Bledu, Slovinsko, ve dnech 23. - 25. března 1995*, Bratislava, NISPACee.

Kodaňská kritéria

Ekonomické a politické podmínky pro členství v EU stanovené na zasedání Evropské rady v červnu 1993, podle kterých kandidátské země musí:

- dosáhnout stability institucí, které jsou zárukou demokracie, zákonnosti, dodržování lidských práv a ochrany menšin;
- vybudovat fungující tržní ekonomiku schopnou vyrovnávat se s konkurenčním tlakem a tržními silami v unii;
- být schopné převzít závazky vyplývající z členství, včetně dodržování cílů politické, ekonomické a měnové unie.

SPOJENÍ: Evropa, server Evropské unie

delegované plnění

Nové přístupy k plnění veřejných služeb jsou ústřední oporou reforem veřejného sektoru v mnoha zemích OECD. Tyto přístupy zahrnují využívání agentur, komercionalizaci nebo pseudo-komercionalizaci subjektů veřejného sektoru poskytujících plnění (např. při zadávání subdodávek), obchodní společenství mezi veřejným a soukromým sektorem a úplnou privatizaci veřejných služeb.

Významným prvkem mnoha takových uspořádání je rozvoj smluvních vztahů mezi vládou a poskytovateli plnění z veřejného sektoru. Nastoluje to otázku, kdo je za co odpovědný a komu, a prověřuje kapacitu veřejné správy v provádění účinného dohledu a kontroly. Transparentnost a otevřenost je možné zvýšit přesunutím plnění služeb blíže k obyvatelům nebo klientům a stanovením jasnějších norem pro dané služby, přesto však zde zůstává prostor pro rozpory týkající se hodnoty, většího přebírání rizik a nedorozumění ohledně etických norem.

ZDROJ: Stránka PUMA: Symposium o etice ve veřejném sektoru: Úkoly a příležitosti pro členské země OECD: REFERÁT

etická infrastruktura

Prostředí veřejného sektoru, kde se uplatňují vysoké standardy chování, vyžaduje podporu etické infrastruktury. Prvky této infrastruktury jsou doplňkové, vzájemně se posilující, a mohou být rozděleny do tří hlavních skupin:

- *vedení:* silná angažovanost politického vedení; kodexy jednání a profesionálního chování (podporované například vzděláváním a školením);
- *řízení:* koordinace od stávajícího orgánu centrálního řízení nebo speciálně vytvořeného orgánu, a dále podmínky veřejných služeb a praktiky řízení;
- *kontrola:* právní rámec, který umožňuje nezávislé vyšetřování a trestní stíhání, účinné uplatňování odpovědnosti a kontrolní mechanismy, jakož i transparentnost správy, zapojení veřejnosti a dohled.

ZDROJ: Dokument OECD č. C(98)70: Doporučení Rady ke zlepšení etického chování ve veřejné správě, Paříž, OECD, 1998

SPOJENÍ: Stránka PUMA: Etika ve veřejném sektoru

“Evropský správní prostor”

Členství v Evropské unii vyvolává vysoký stupeň vzájemné závislosti, která je nejostřeji pocíťována na úrovni správy. Společenství však nemá žádná pravidla týkající se organizace správy nebo veřejného řízení. Přes absenci

přímých pravomocí však Evropská unie má vliv na výkon vládní moci v členských státech, uplatňovaný zejména ukládáním závazků vyjádřených ve formě výsledků, jichž je nutné dosáhnout (*obligation de résultat*).

Z toho vyplývá, že Evropská unie je oprávněna od budoucích nebo současných členských států vyžadovat spolehlivý systém výkonu vládní moci, schopný začleňovat normy a rozhodnutí společenství do svých právních systémů, tyto normy a rozhodnutí účinně uplatňovat, jakož i zajišťovat jejich prosazení.

V tomto kontextu pak se „Evropský správní prostor“ postupně stává útvarem, ve kterém se státní úředníci pravidelně setkávají, vyměňují si informace a společně šetří sporné otázky včetně těch, které se týkají veřejné správy. Spolehlivost správy, která je nezbytná pro dodržování zákonnosti, účinné zavádění politiky a hospodářský rozvoj, jsou jednou z klíčových charakteristik tohoto prostoru.

ZDROJ: *Příprava veřejné správy pro Evropský správní prostor*, Publikace SIGMA č. 23, Paříž, OECD, 1998

Národní programy pro přijetí *Acquis* (NPAA)

Na základě rozhodnutí Evropské komise ze dne 4. února 1998 o ustavení Partnerství pro připojení (AP - Accession Partnership) s každou z kandidátských zemí byly tyto země vyzvány k přípravě Národního programu pro přijetí *acquis* (NPAA - National Programme for the Adoption of the Acquis). V NPAA má být podrobně určeno, jak bude každá z priorit stanovená v AP uplatňována, včetně uvedení závazků ve formě časového harmonogramu a ve formě přidělování lidských a finančních zdrojů. Pokud jde o komisi, ta bude s každým kandidátem udržovat probíhající dialog o zavedení a následující prověrce jeho NPAA, což komisi poskytne důležité podklady pro pravidelné prověrky dosaženého pokroku. Sledování AP bude prováděno prostřednictvím mechanismů Evropské dohody (podvýbory, asociační výbor a rada).

SPOJENÍ: Evropa, server Evropské unie

mimorozpočtové náklady

I když se používá mnoho definic pro „mimorozpočtové náklady a fiskální rizika“, termín obecně označuje finanční náklady, které nese vláda, které však jsou vyjmuty z výdajové strany jejího rozpočtu nebo z výkazu pasiv. Tyto finanční závazky mohou mít různé formy a mohou zahrnovat buď přímé výdaje, finanční závazky nebo předchozí výnosy. Mohou být explicitní (tj. uznané vládním zákonem nebo smlouvou) nebo implicitní (morální závazek založený na očekávání veřejnosti nebo tlaku zájmové skupiny); přímé (určité) nebo nahodilé (jestliže nastane určitá událost). Některé příklady hlavních kategorií těchto závazků:

- předchozí výnosy prostřednictvím dotací poskytovaných daňovým poplatníkům (daňové výdaje);
- poskytování subvencovaných záruk na úvěry nebo půjčky svrchovaným nebo soukromým vypůjčovatelům prostřednictvím centrální banky nebo jiných finančních institucí;
- státní pojistná schémata (např. pojištění vkladů, pojištění pro případ povodní nebo válečných rizik);
- implicitní záruky v případě např. úpadku banky nebo nesplnění povinností ze strany regionálního nebo místního orgánu ve vztahu k jeho pohledávkám;
- přímé náklady subjektů vyjmutých z rozpočtu (mimorozpočtové orgány, veřejné podniky);
- ukládání soukromých nákladů soukromým subjektům (regulace).

Všechny tyto závazky a rizika nemusí být formálně uznány v rozpočtu samotném. Ve skutečnosti by v některých případech bylo pro vládu nebezpečné, kdyby to udělala a vytvořila nejistotu na finančních trzích. Je však důležité, že vláda může provést odhad těchto finančních závazků a rizik a vypracovat strategie jejich řešení.

ZDROJ: *Kontrola a řízení vládních výdajů*, Paříž, OECD, 1987.

Ombudsman

Existují různé formy institutu ombudsmana se společným charakteristickým prvkem, kterým je nezávislý statutární úřad (daný statutem nebo přímo samotnou ústavou), odpovědný obvykle parlamentu. Tyto instituce plní doplňující úlohu k základním zárukám spočívajícím ve správním právu a v soudním přezkoumání. Úkolem ombudsmana je šetřit stížnosti, vznesené jednotlivci nebo skupinami proti úkonům správních orgánů. Jeho jurisdikce může pokrývat celou oblast správy nebo může být omezena na určité oblasti v jejím rámci. Použitá specifická forma je různá. Například, britský parlamentní komisař pro administrativu je oprávněn vyšetřovat stížnosti proti centrální správě, polská Komise pro občanská práva stíhá porušování občanských práv obecně a maďarská Komise pro práva národů a etnických menšin vyšetřuje porušování práv menšin. Obecně má ombudsman vymezenou působnost spočívající ve vyšetřování jednotlivých stížností předložených těmi, kdo byli přímo postíženi.

Ombudsmani mají pravomoc obdržet na požádání od vyšetřované administrativy dokumenty nebo jiné důkazy. Obvykle nemají pravomoc nařizovat opatření k nápravě ani ukládat sankce a jsou omezeni na vydávání doporučení samotným administrativám a spoléhání na tlak veřejnosti, parlamentu nebo vlády na přijetí takového opatření. Ombudsman hraje důležitou úlohu nejen v posilování *odpovědnosti* veřejné správy, nýbrž může také přispívat ke zvyšování *kvality administrativy* tím, že odhaluje příklady špatné správy a mezi státními úředníky rozšiřuje povědomí o tom, co od nich veřejnost očekává.

ZDROJ: *Správní postupy a dohled nad státní správou v Maďarsku, Polsku, Bulharsku, Estonsku a Albánii*, Publikace SIGMA č. 17, Paříž, OECD, 1997

standardy výkonu

Při přijímání přístupu k řízení výkonu musí být zodpovězeny dvě klíčové otázky. První je, co se bude používat jako *měřítka výkonu*? Buď *výstupy*, které se dají snáze specifikovat a měřit (např. počet rekvalifikovaných nezaměstnaných osob), avšak jejichž produkce sama o sobě nezajistí skutečné dosažení politických cílů, nebo *výsledky* (např. snížení lokální nezaměstnanosti), za něž je obtížné činit odpovědnými veřejné vedoucí pracovníky, když si uvědomíme, že tyto výsledky jsou obvykle ovlivňovány mnoha vnějšími faktory, které jsou mimo jejich kontrolu. Jak ilustrují tyto příklady, pochopení vztahu mezi výstupy a výsledky je nezbytným předpokladem pro smysluplné použití měřitek výkonu.

Druhá klíčová otázka vyvstává při určování *úrovní výkonu*, jichž má být dosaženo. Soustředění na výstupy jako na měřítka výkonu by vyžadovalo kvantifikaci „jednotek“, které má veřejná služba vyprodukovat (např. počty hodin rekvalifikace). Výběr výsledků jako měřítka výkonu znamená specifikovat stupeň, v jakém byl daný politický problém ovlivněn provedenými akcemi (např. procentuální snížení nezaměstnanosti mezi osobami, které prošly rekvalifikací).

ZDROJ: *Hledání výsledků: Praxe při měření výkonu*, Paříž, OECD, 1997.

SPOJENÍ: stránka PUMA: Měření výkonu

veřejné zakázky

Státní zakázky na zboží a služby od soukromého sektoru představují ve většině zemí významný podíl na veřejných výdajích. Tato činnost je upravena národními zákony o veřejných zakázkách a řídí se mezinárodními normami transparentní, otevřené a zdravé konkurence. Vybudování ekonomicky efektivního systému udělování veřejných zakázek vyžaduje:

- vytvoření funkčního a koherentního právního a administrativního rámce;
- vyškolený personál, zpracování programů školení a programů pro „školení školitelů“;
- informační a datové systémy, které přispívají k otevřené konkurenci, veřejné kontrole procesu udělování zakázek a rozvoji konkurenčních dodavatelských sdružení;

- efektivní mechanismy pro bránění podvodům, plýtvání a korupci, posíleným ještě interními kontrolními systémy a externím auditem;
- otevřené a nezaujaté postupy pro řešení sporů, přezkoumání stížností a dohled nad zakázkovým řízením;

ZDROJ: *Veřejné zakázky, Stručná zpráva SIGMA č. 3, Paříž, OECD, 1997*

Analýza dopadu regulace

Analýza dopadu regulace (RIA - Regulatory Impact Analysis) je metoda, která vyžaduje systematické hodnocení pozitivních a negativních dopadů regulace a jejich alternativ. RIA spočívá na kapacitách vlády pro vypracování vysoce kvalitní analýzy, aplikování analytické metody včetně analýzy poměru vynaložených prostředků a užítku, shromažďování údajů a konzultace s veřejností, zda její odhady jsou realistické.

Úspěšná analýza dopadu regulace (RIA) může přispět k:

- lepšímu pochopení dopadů akce vlády v reálném světě (nástroj analytický);
- integraci četných cílů politiky (nástroj koordinační);
- zlepšení transparentnosti a konzultace pro zvýšení odpovědnosti vlády (nástroj konzultační);
- zvýšení odpovědnosti vlády poskytnutím podrobnějších informací o vládním rozhodnutí a prezentací prospěchu z těchto rozhodnutí pro společnost (nástroj odpovědnosti).

ZDROJ: *Kontrolní seznam OECD pro přijímání regulačních rozhodnutí*

SPOJENÍ: stránka PUMA: [Doporučení Rady OECD ke zvýšení kvality vládní regulace](#); [Analýza dopadu regulace v zemích OECD](#)

zákonnost

Konkrétním důkazem zákonitosti je důsledné uplatňování zákonných ustanovení, to jest od veřejných orgánů i soukromých organizací se očekává, že budou dodržovat právní ustanovení, nebo v opačném případě riskovat uložení sankcí. Ve specifickém případě veřejné správy to znamená, že správní orgán má pouze takové pravomoci, jaké jsou mu propůjčeny zákonem nebo uděleny vyšším orgánem, a že je smí používat pouze tak, jak je stanoveno v zákonu. Zákonost podporuje: jistotu a předvídatelnost; důslednost v jednání a rovnost v zacházení; respekt vůči osobám; objektivní standard pro posuzování činnosti správy.

ZDROJ: *Správní postupy a dohled nad správou v pěti zemích střední a východní Evropy, Publikace SIGMA č. 17, Paříž, OECD, 1997*

SPOJENÍ: stránka SIGMA: [Publikace SIGMA](#)

Nejvyšší kontrolní úřad (SAI)

Nejvyšší kontrolní úřad (SAI - Supreme Audit Institution) je definován jako veřejný orgán státu, který bez ohledu na to, jakým způsobem je ustaven, zřízen nebo organizován, vykonává z moci zákona nejvyšší veřejnou kontrolní funkci ve státě. Přesná forma, kterou může mít, se značně liší. Tak například v Německu je nejvyšší kontrolní institucí Federální revizní soud (Federal Court of Audit), zatímco v Irsku je to Úřad kontrolora a hlavního auditora (Office of the Comptroller and Auditor General).

ZDROJ: *Důsledky rozšíření Evropské unie, část 2: Externí audit, Publikace SIGMA č. 20, Paříž, OECD, 1997; Metody auditu centrální banky, Publikace SIGMA č. 24, Paříž, OECD, 1998.*

SPOJENÍ: Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions)

úhrada od uživatele

Vybírání poplatků za služby poskytované vládou od jejich uživatelů se stále více prosazuje v mnoha zemích OECD. Úhrada od uživatele slouží několika cílům, včetně:

- snižování rozpočtových deficitů;
- zprůhlednění nákladů a výnosů ze služeb pro uživatele i pro vládní organizace, které je poskytují;
- přesun nákladového břemene z daňových poplatníků obecně na uživatele, kteří danou službu přímo využívají;
- vnášení kázně do uživatelské poptávky po službách;
- prosazování řízení orientovaného na zákazníka a zdokonalování finančního plnění a provádění služeb u jejich poskytovatelů;
- podpora rozvoje trhů a konkurence.

Zavedení poplatků hrazených uživateli nebo jejich významné změny by mělo být doprovázeno:

- konzultací s uživateli;
- určením plné ceny za poskytnutou službu a místem určení příjmů;
- efektivním a účinným systémem výběru poplatků;
- organizačními opatřeními a jejich sledováním;
- příslušnou cenovou strategií;
- pozorností k odpovídající protihodnotě.

ZDROJ: Směrnice pro nejlepší praktiky při vybírání úhrady od uživatele za služby poskytované vládou, Stručná zpráva PUMA č. 3, Paříž, OECD, 1998

SPOJENÍ: stránka PUMA: Publikace PUMA

dobrovolné dodržování

Dosažení cílů politiky uskutečňovaných veřejnou správou do velké míry závisí na dobrovolném dodržování pravidel ze strany občanů i podniků. Příkladem je vybírání daně z příjmů, kdy jednotliví daňoví poplatníci přebírají podstatnou část pracovního zatížení při provádění výpočtů a převodu splatných částek. V této spojitosti je diskutabilní hlavní účinek činností vykonávaných státními úředníky k tomu, aby se zabránilo nedodržování předpisů a posílila „vůle k dodržování“ mezi většinou, která pravidla skutečně dodržuje.

Porovnání nákladů potřebných na vyhovění předpisům (např. kapitálové investice nutné pro zvýšení úrovně průmyslového závodu) proti výsledkům kontrolní funkce (velikost sankce za *nedodržení předpisu* násobená pravděpodobností jeho *zjištění*) dává regulovaným subjektům hrubou představu o tom, zda se jim nedodržování předpisů skutečně vyplatí. Toto vnímání hraje důležitou úlohu a právě tady mohou státní orgány „zvrátit rovnováhu“ ve prospěch dodržování předpisů, a to buď zvýšením ukládaných sankcí, zvýšením počtu kontrol nebo oběma způsoby. Samozřejmě, že zvýšení počtu kontrolorů nemusí být v dané oblasti reálně vzhledem k omezenému rozpočtu a nastavení velmi vysoké úrovně pokut může mít opačný účinek, jestliže se ukáže jako

obtížné je vybírat. Další možností je, široce publikovat zjištěné exemplární a sankcionované případy, aby se zvýšila vnímaná pravděpodobnost zjištění mezi regulovanými subjekty a tím posilovala jejich snaha o dodržování předpisů.

ZDROJ: *Správa ve službách, veřejnost jako klient, Paříž, OECD, 1987*

Revidováno dne 14. října 1998

Tento dokument se v internetové podobě (anglicky) odvolává na následující kombinace pro rychlejší vyvolání:

Textová kombinace	Internetová adresa
<bez textu>	http://www.oecd.org/puma/_vti_bin/shtml.dll/sigmaweb/ibp.htm/map
Phare	http://europa.eu.int/comm/dg1a/phare/index.htm
Příloha	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#ANNEX1-2
zde	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/cowkid.htm
acquis communautaire	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#acquiscommunautaire2
Národní programy pro přijetí acquis	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#NPAA2
Kodaňská kritéria	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#Copenhagencriteria2
etická infrastruktura	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#ethicsinfrastructure2
zákonnost	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#ruleoflaw2
dobrovolné dodržování	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#voluntarycompliance2
norma výkonu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#performancestandard2
Evropský správní prostor	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#EAS2
delegované plnění	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#delegateddelivery2
Analýza dopadu regulace	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#RIA2
úhrada od uživatele	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#usercharging2
veřejné zakázky	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#publicprocurement2
koncese	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#concession2
audit	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#audit2
Nejvyšší kontrolní úřady	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#SAI2
ombudsman	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#Ombudsman2
http://www.infocid.pt/	http://www.infocid.pt/
mimorozpočtové výdaje	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#offbudgetexpenditures2
zde	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/cowkid.htm
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#Annex1
Evropa, server Evropské unie	http://europa.eu.int/
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#acquiscommunautaire1
Důsledky rozšíření Evropské unie, část 2: Externí audit, Publikace SIGMA č. 20	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/PUBNO20.HTM
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#audit1
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#concession1
Evropa, server Evropské unie	http://europa.eu.int/
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#Copenhagencriteria1
Symposium o etice ve veřejném sektoru: Úkoly a příležitosti pro členské země OECD: REFERÁT	http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#delegateddelivery1
C(98)70 Doporučení Rady ke zlepšení etického chování ve veřejné správě	http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/pubs/rec98e.htm
Etika ve veřejném sektoru	http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/index.htm
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#ethicsinfrastructure1
Příprava veřejné správy pro Evropský správní prostor, Publikace SIGMA č. 23	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/23.htm
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#EAS1
Evropa, server Evropské unie	http://europa.eu.int/
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#NPAA1
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#offbudgetexpenditures1
Správní postupy a dohled nad státní správou v Maďarsku, Polsku, Bulharsku, Estonsku a Albánii, Publikace SIGMA č. 17	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/PUBNO17.HTM

zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#Ombudsman1
Hledání výsledků: Praxe při měření výkonu	http://www.oecd.org/puma/mgmtres/cards.htm
Měření výkonu	http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/index.htm
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#performancestandard1
Veřejné zakázky, Stručná zpráva SIGMA č. 3	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/PUBNO3.HTM
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#publicprocurement1
Kontrolní seznam OECD pro přijímání regulačních rozhodnutí	http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95/chklist.htm
Doporučení Rady OECD ke zvýšení kvality vládní regulace; Analýza dopadu regulace v zemích OECD	http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rco95/index.htm
Analýza dopadu regulace v zemích OECD	http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#RIA1
Správní postupy a dohled nad správou v pěti zemích střední a východní Evropy, Publikace SIGMA č. 17	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/PUBNO17.HTM
Publikace SIGMA	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/PUBS.HTM
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#ruleoflaw1
Důsledky rozšíření Evropské unie, část 2: Externí audit, Publikace SIGMA č. 20	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/PUBNO20.HTM
Metody auditu centrální banky, Publikace SIGMA č. 24	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs/pubnos/24.htm
Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI)	http://www.intosai.magnet.at/intosai/
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#SAI1
Směrnice pro nejlepší praktiky při vybírání úhrady od uživatele za služby poskytované vládou, Stručná zpráva PUMA č. 3	http://www.oecd.org/puma/mgmtres/budget/
Publikace PUMA	http://www.oecd.org/puma/pubs/index.htm
zpět do textu	http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/ibp.htm#usercharging1
zpět do textu	