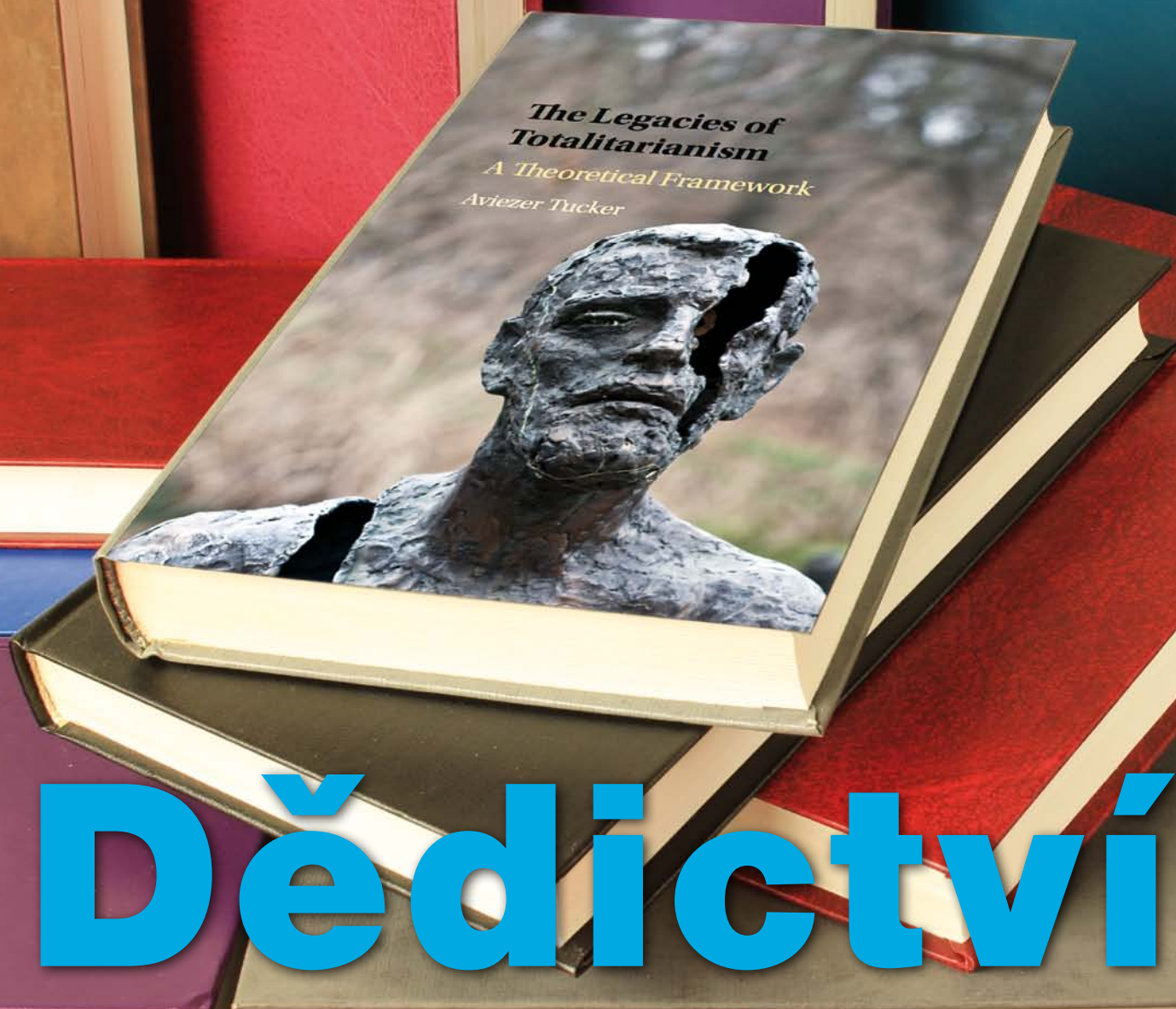




# time

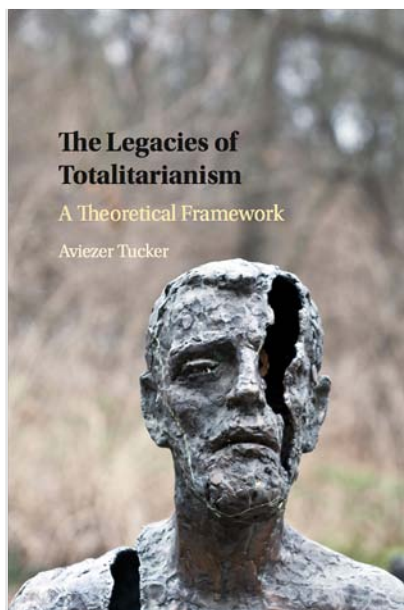
Odborný analytický měsíčník

ÚNOR 2016  
ČÍSLO 2, ROČNÍK VI.  
WWW.CICAR.CZ  
ZDARMA



# Dědictví totalitarismu

# obsah



## 4 | Totalitarismus je stále s námi

**ROZHOVOR | TÉMA** O dědictví totalitarismu, problémech reform devadesátých let, ideologických dogmatech, Češích, starých i nových elitách a poučení z historie s Aviezerem Tuckerem z Harvard University.

**Rozhovor s Aviezerem Tuckerem**



## 9 | Zamyšlení nad odbornou kvalifikací veřejné správy

**ANALÝZA | TÉMA** Odborná kvalifikace pracovníků veřejné správy v České republice je jednou ze základních podmínek její úspěšné činnosti a je chápána jako součást širší koncepce rozvoje lidských zdrojů pro veřejnou správu a ve veřejné správě. V době reformy veřejné správy bylo jejím cílem připravit takový systém vzdělávání pracovníků, který by odpovídal současnému trendu dnešní vzdělávací politiky zemí Evropské unie a dalších rozvinutých zemí světa.

**Autorka Eva Horzinková**

**CI Time**

Odborný analytický měsíčník

Číslo 2

Ročník VI.

Únor 2016

**Vydává**

CI Consult & Research, s.r.o.,  
ve spolupráci s vysokou školou

CEVRO Institut

IČ: 24772461

Jungmannova 29/19,

110 00 Praha 1, Nové Město

**Kontakty**

Telefon: 224 054 087

www.cicar.cz, citime@cicar.cz

**Redakce**

Šéfredaktor

Josef Šíma

Odborní konzultanti redakce

Ivan Langer, Ladislav Mrklas

Tajemnice redakce

Petra Viktorová

Art director

Ivo Kubát (Multimedia Atelier)

Stáli spolupracovníci

Milan Cabrnach, Jiří Frgal,

Jakub Kříž, Aleš Kučera,

Daniel Kunštát, Pavol Minárik,

Jaroslav Salivar, Harald Scheu,

Jiří Šedivý, Petr Valenta,

Alexandr Vondra

Fotografie

1, 9 fotolia.com

Jazyková korektura

4JAN Public Relations, s.r.o.

Registrace MK ČR E 19998,

ISSN 1804-8099

# Vážení čtenáři,

nové číslo CI Time přináší obsáhlý rozhovor s Aviezerem Tuckerem, který působí v Davisově centru na Harvard University ve Spojených státech a kterému právě vyšla kniha věnovaná odkazu totalitarismu. Dr. Tucker hovoří nejen o obecném odkazu totalitních systémů v Evropě, ale také o konkrétních problémech české transformace a kvalitě nových českých elit.

Druhý text nabízí zamyšlení nad odbornou kvalifikací české veřejné správy, probíhajícími vzdělávacími procesy a vlivech Evropské unie, které sepsala Doc. JUDr. Eva Horzinková, působící na vysoké škole CEVRO Institutu jako garantka oboru veřejná správa.

Příjemné čtení!

Josef Šíma,  
*rektor vysoké školy CEVRO Institut  
a šéfredaktor*

Ivan Langer,  
*zakladatel společnosti  
a odborný konzultant redakce*

Ladislav Mrklas,  
*zakladatel společnosti  
a odborný konzultant redakce*

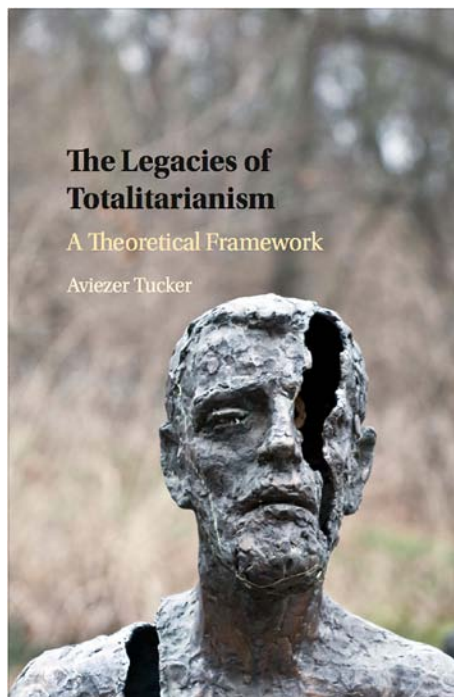
# Totalitarismus je stále s námi

*O dědictví totalitarismu, problémech reform devadesátých let, ideologických dogmatech, Češích, starých i nových elitách a poučení z historie s Aviezerem Tuckerem z Harvard University.*

Rozhovor vedl **JOSEF ŠÍMA**

Profesore Tuckere, Vaše kniha „The Legacies of Totalitarianism“ (Dědictví totalitarismu), nedávno vydaná Cambridge University Press, je vnímána jako mezník v porozumění problémům společností střední a východní Evropy. Mohl byste prozradit, jak jste přistoupil k takto širokému tématu a co pro Vás bylo při jeho zpracování nejsložitější?

Politická filozofie a teorie na posttotalitní vývoj v Evropě takřka nereagovaly. Jeremy Isaac to dokonce nazval „the strange silence of political theory“ neboli „podivným mlčením politické teorie“. Některé bezprostřední teoretické odezvy pouze znovu zopakovaly fakta, která byla před rokem 1989 již dávno známá. Zhroutení centrálně plánovaných ekonomik v praxi potvrdilo kritiku



socialistického centrálního plánování, se kterou přišel v roce 1922 Ludwig von Mises, jenž popsal nepřekonatelné obtíže pokusů o racionální ekonomické plánování bez možnosti využít ekonomické kalkulace založené na tržním cenovém mechanismu. Nalevo byl opět zdůrazněn rozdíl mezi marxismem a sociální demokracií či liberálním socialismem, od šedesátých let 20. století základem to kamenem tzv. „New Left“ (Nové levice), ve snaze oživit levicovou alternativu buďto jako formu liberalismu, nebo alespoň jako s ním kompatibilní. Ovšem krize sociální demokracie předcházela konci totalitarismu o patnáct let a měla endogenní příčiny.

Politická teorie a filozofie posttotalitarismu a dědictví totality jsou rovněž jakousi revizionistickou kritikou přijímaných politických teorií a filozofií, které

byly vyvinuty na rozdílném historickém pozadí, ale pozbývají jak heuristické, tak popisné či normativní použitelnosti v posttotalitních podmínkách. Má kniha pravděpodobně zklame čtenáře, který očekává ideologická potvrzení víry. Spíše jsem se snažil ponořit do politicko-filozofických a teoretických problémů, které jednoznačně neupřednostňují tu či onu ideologii, ačkoliv osobně doufám, že jsem zpochybnil jistá ideologická dogmata.

Posttotalitarismus byl v „módě“ v devadesátých letech 20. století. To vedlo ke spoustě publikací v době bezprostředně po pádu totality, zejména v komparativní politice a hospodářské politice. Další rozvoj a rozkvět tohoto tématu byl ovšem náhle zastaven teroristickými útoky z 11. září 2001, následnými dvěma válkami a ekonomickou krizí. Zájem a pozornost akademiků a médií se od posttotalitarismu odvrátily. Dokonce ani Putinovi se ještě nepodařilo obnovit financování a veřejný zájem o toto téma. První desetiletí po pádu totality bylo přespříliš krátké období na to zjistit, jakým směrem se budou tyto trendy vlastně ubírat, a umožnit smysluplné ohlédnutí.

Mým hlavním záměrem v této knize bylo vyplnit ono teoretické a filozofické vakuum a představit teorii posttotalitarismu. Zkoumal jsem, jak mohou zkušenosti s posttotalitní politikou formovat tradiční témata a teorie v rámci politické teorie, jako jsou otázky práv, spravedlnosti, nápravy křivd, restituce, problémy vlastnického práva, idea univerzitního a filozofického vzdělání, teorie ideologie a jazyka, a kritiky demokracie neliberálních myslitelů, jako jsou například Habermas, Derrida a Žižek, které si podle mne uchovávají aspekty totalitního myšlení.

---

## KOŘENY KLIENTELISMU

---

Jaké jsou tedy Vaše stěžejní závěry?

Zastávám názor, že demokracie v posttotalitní střední a východní Evropě byla nezamýšleným důsledkem úpravy práv elitami pozdní totality ve svůj prospěch. Elita pozdní totality byla obvykle k demokracii lhostejná, chtěla soukromé vlastnictví, ale odmítala volnou hospodářskou soutěž a neosobní pravidla panství práva; dávala přednost systému ekonomické nerovnosti a klientelistickému sociálnímu modelu, vládě jedin-



## NEJSPÍŠE NEJDÉLE PŘEŽÍVAJÍCÍM

a částečně skrytým dědictvím totalitarismu vždy byly jeho neblahé dopady na lidské myšlení; to, jakým způsobem lidé argumentují a jaký styl jazyka používají.

---

ců s dobrými známostmi, kteří těžili z vazeb na stát, z něhož čerpali aktiva a na něž převáděli pasiva a dluhy. Důsledkem toho nebyly zájmy elit ovlivňovány různými podobami vládnutí. To málo, co elity od vlády potřebovaly, si mohly za úplatek koupit od politiků a státních zaměstnanců; vytvářely s nimi a s jejich příbuznými „společné podniky“, financovaly politické strany a ovlivňovaly volby skrze masmédiá ve svém vlastnictví. Samotná demokracie poté mohla být pouhým nezamýšleným důsledkem zřeknutí se politické dominance za účelem ekonomického prospěchu ze strany elit.

Přechod z pozdního totalitarismu do posttotalitarismu byl spontánním způsobem práv elit pozdní totality v jejich prospěch, představoval jejich osvobození a přetransformování jejich nepsaných svobod do právního rámce, především do práva vlastnického. Tento

sociální mechanismus, tedy tvoření práv ve prospěch elit, vysvětluje konec totalitarismu a poukazuje na zajímavé – alespoň v kontextu posttotalitarismu – teoretické implikace ve prospěch teorie výběru práv oproti zájmovým teoriím práva a ve prospěch chápání republikánského pojetí svobody jako nedominance, namísto konceptu liberální negativní svobody ve smyslu nevměšování se.

Spravedlnost je velice vzácným zbožím. Její rozsah a hloubka stojí na vahách proti její přesnosti. Dědictví totality rovněž zahrnovalo vážné nedostatky, co se týče nabídky spravedlnosti na straně jedné a zvýšenou poptávkou po spravedlnosti na straně druhé. Napravování veškerých křivd napáchaných totalitarismem bylo velice rozsáhlé. Posttotalitní vlády se snažily tuto poptávku po spravedlnosti uspokojit v prostředí extrémního nedostatku zdrojů pro spravedlnost, čímž bezprostředně ohrožovaly přesnost spravedlnosti a produkovaly pouze něco, co osobně nazývám pouhou „hrubou spravedlností“. Aplikoval jsem tuto ne-ideální teorii spravedlnosti a zkoumal, jak se „hrubá spravedlnost“ chovala v posttotalitní společnosti ve snaze potrestat viníky a odškodnit oběti. Spravedlnost byla hrubá, co se týče odškodnění, a jen velmi omezená, co se týče potrestání viníků. Vysvětluji, jak a proč, a vracím určité mýty o lustracích. Nahrubo nastavená spravedlnost v restitucích a privatizaci se podílela na přeskupení politických pozic podle zastávaných teorií vlastnických práv. Historické teorie vlastnických práv mluvily ve prospěch redistribuce jako určité kompenzace za minulé oběti, a konsekvenciální teorie zdůrazňující dopady vlastnických práv vy-

zdvihovaly význam nerovnosti, protože ta generuje ekonomický růst a efektivnost bez ohledu na původ vlastnických práv.

Dědictví totalitarismu se neprojevovalo pouze ve „velkých“ aspektech sociálního a politického života, jako je například sociální stratifikace, složení elit, rozdělení práv a svobod, formy spravedlnosti a vlastnických práv, ale také v každodenním životě, jak obyvatelé posttotalitních zemí spolu navzájem jednali a vycházeli. Rovněž také jak vycházeli s institucemi a jak se veřejné instituce snažily přežít a zachovat svá privilegia a elity v novém posttotalitním kontextu. Kontinuita byla silnější než změna v těch posttotalitních institucích, které byly chráněné

## AVIEZER TUCKER



- vědecký pracovník Davisova centra na Harvard University;
- v minulosti pracoval jako zástupce ředitele The Energy Institute na University of Texas, Austin;
- vyučoval na řadě míst, např. v Kolíně nad Rýnem, na New York University nebo na Queens' University v Belfastu;
- vystudoval politickou vědu na Columbia University a filozofii na University of Maryland;
- je autorem řady knih, mj. *The Legacies of Totalitarianism: A Theoretical Framework*, (Cambridge University Press, 2015), *Panarchy: Political Theories of Non-Territorial States* (Routledge Studies in Social and Political Thought), 2015, *Plato for Everyone*, (Amherst NY: Prometheus Press, 2013);
- v minulosti též vyučoval kurz Posttotalitarianism na vysoké škole CEVRO Institut, kde se od října 2016 zapojuje do výuky mezinárodního magisterského programu PPE (Philosophy, Politics, Economics), prvního programu PPE v ČR.

dotacemi a protekcionismem před externími tlaky. Zkoumal jsem, jak posttotalitní instituce vyššího vzdělání bez újmy přecházely bouří ve formě politických změn, přežily a chránily se, a za jakou cenu. Tato diskuse o vyšším školství ovšem neukazuje pouze na institucionální dědictví starého totalitního státu, ale také na to, že totalitarismus v Evropě není zcela za námi. Nový totalitarismus ve vyšším vzdělání zahrnuje potlačení akademické svobody a je v podstatě exportován do posttotalitní Evropy ze Západu, přes modely tzv. „Nového veřejného managementu“, který není ničím jiným nežli komunistickým centrálním plánováním, podávaným pouze pod jiným jménem.

Nejspíše nejděle přežívajícím a částečně skrytým dědictvím totalitarismu vždy byly jeho neblahé dopady na lidské myšlení; to, jakým způsobem lidé argumentují a jaký styl jazyka používají. Totalitní modely myšlení, ideologie a jazyka se ovšem nevyskytovaly výlučně jen v zemích, kde vládly totalitní režimy. Část západoevropské inteligence se podílela na intelektuálních totalitních projektech, aniž by sama v tomto systému žila. Jejich totalitní způsob myšlení je též součástí posttotalitního dědictví. Pokoušel jsem se zkoumat některá z těchto jejich dědictví, jako je například používání logických omylů pro lepší zdůvodnění vlastních ideologických závěrů a odtržení jazyka od reality pomocí užívání dialektického jazyka, v němž se protiklady potkávají. Tato dědictví ilustruji prostřednictvím písemností bývalého českého tajného policisty a Habermase na téma demokracie a spisů pánů Derridy a Žižeka, kteří hovoří o osobní zodpovědnosti, disidentech a totalitarismu. Toto celé uzavírám propojením některých témat, která provázejí celou knihu, jako je liberalismus, republikanismus, disent a posttotalitarismus ve světle nedávného nárůstu populisticky autoritářských režimů v Evropě. Vyzývám tím k vybudování alternativní opozice na základech dědictví disentu.

**Existují rysy specifické pouze pro českou společnost, kterými se liší od příběhu jiných středoevropských zemí? Pokud ano, které byste vyzdvihl?**

Češi si velice rádi myslívají, že se nacházejí více na západě než jiné země. Oprostíme-li se od geografických faktů, výhod, které pramení z blízkosti německé ekonomiky a historické tradice první republiky, tak Česká republika stále sdílí více se Slovenskem a Maďarskem nežli například s Francií a Dánskem. Komunismus byl nejvíce homogenizujícím politickým systémem v historii. Čtyřicet let v tomto systému vygenerovalo spoustu společných znaků mezi zeměmi, které neměly historicky vůbec nic společného, například mezi Bulharskem, Lotyšskem a právě Českou republikou. V jistých ohledech Češi a Slováci začínali na nižším startovním stupínku než třeba Maďaři s Poláky. Polsko kupříkladu mělo své soukromé farmy a Maďarsko zase povolovalo soukromé podnikání, přičemž Československo v té době nemělo žádné komerční soukromé vlastnictví. Český disent byl více liberální a intelektuálně zalo-

žený nežli právě v Polsku či v Maďarsku. Ovšem tato tradice se z české politické scény pozvolna vytrácí, alespoň v současné době. Když komunistická strana zničila své „reformní“ křídlo po roce 1968, nebylo možné, aby se reformovala, jako se to stalo v Polsku a Maďarsku, což v konečném důsledku zjednodušilo celý průběh přechodu. Na rozdíl od pobaltských zemí, visegrádské země nedokázaly využít svých západních diaspor k obnově své politické a jiné elity. Takže ve srovnání s dalšími postkomunistickými zeměmi měla Česká republika více společných znaků právě s nimi než se zeměmi, které komunistický režim neměly. A pokud se zamyslíme nad faktory, které toto určují, zjistíme, že výsledky se mnohdy různí. Některé Česko dělají lepším, více liberálním a prosperujícím místem k životu, jiné naopak.

V jakém smyslu může Vaše analýza dědictví totalitarismu obohatit politickou teorii či filozofii?

Má analýza testuje konvenční pojetí a teorie svobody, práv, spravedlnosti, spravedlnosti nápravy křivd a vlastnických práv ve zcela novém historickém kontextu, daleko od anglického, francouzského a amerického kontextu, kde se většina těchto teorií zrodila. Některé z nich nejsou schopné přežít toto drsné prostředí, jiné zase potřebují poopravit. Navrhuji různé cesty, jak toho dosáhnout.

## ŠLI JSME TŘETÍ CESTOU

Jaké ponaučení bychom si měli vzít z procesu privatizace a systémových změn, které probíhaly v devadesátých letech minulého století ve východní a střední Evropě?

V dnešní době je běžnou chybou označovat posttotalitní ekonomiky jako volně-tržní systémy. Důvod existence tohoto chybného úsudku může pramenit z poněkud černobílé analýzy těchto systémů – buď se jedná o kapitalismus, nebo o socialismus; nebo to může být způsobeno tím, že na kapitalismus se nahlíží jako na systém zjevné ekonomické nerovnosti. V realitě však nastala jiná cesta – privatizace bez trhů, soukromé vlastnictví a nerovnosti, neexistence svobodné konkurence a současně značná provázanost politické moci a ekonomického bohatství.

Debata, jež byla vedena v devadesátých letech minulého století mezi tržními socialisty, gradualisty, zastánci šokové te-

## „PRIVATIZACE“ V KONTEXTU POSTTOTALITNÍCH ZEMÍ

neznamenal zprerhání vazeb mezi „privatizovanými“ firmami a státem.

rapie a těmi, kteří chtěli zachovat řízenou ekonomiku, byla pouze teoretická v irrelevantním smyslu slova. Vlády totiž měly pouze malý vliv na vývoj svých ekonomik, pokud neměly kontrolu nad posttotalitními elitami a vládními byrokratickými strukturami. Volba konkrétních politik víceméně neměla kýžený dopad. Pokud se stát rozhodl zachovat monopoly, manažeři zůstali v jejich vedení a přeměnili své nepsané svobody v právo a zmocnili se majetku, jenž byl pod jejich kontro-

lou. Pokud se stát rozhodl jít cestou rychlé privatizace, manažeři se stali vlastníky firem pomocí mechanismu manažerského vykupování; pak mohli firmy nebo jejich majetek, který byl častokrát hodnotnější než samotná firma, svévolně prodávat a nakládat s ním. Pokud stát žádné kroky nečinil, manažeři si podniky spontánně zprivatizovali. Totalitní elita, která byla u moci těsně před pádem komunismu, se byla schopna dobře připravit a využít situace. V momentě, kdy dostala šanci, transformovala se do třídy „podnikatelů“, která už jen zúročovala svou výhodnou pozici v průběhu privatizace.

Pokud se stát vydal cestou kuponové privatizace, pro manažery to přineslo opět jen získání kontroly nad firmou a jejím majetkem – to vše za absence právního či tržního mechanismu, který by umožnil rozptýleným vlastníkům jakkoliv ovlivňovat řízení firem. Zavedení investičních fondů, které se snažily kumulovat kupony za účelem koncentrace vlivu nad jednotlivými firmami, nijak malým investorům nepomohlo. Důvodem byla skutečnost, že menší investoři neměli jak kontrolovat management investičních fondů, který v mnoha případech okrádal své investory, případně některé fondy byly vlastněny bankami, jež byly vlastněny státem, a tak si stát zajistil pomocí privatizace navrácení svého někdejšího majetku. Kuponová privatizace se zpočátku jevila jakožto atraktivní (minimálně z hlediska politického), jelikož přisuzovala všem občanům určitý majetek. Velmi se to zamlouvalo zejména některým libertariánům, kteří přijížděli ze zahraničí a byli nadšeni z toho, že mohou vidět myšlenky Miltona Friedmana v akci, když obyvatelstvo získávalo majetek v nové, privatizované ekonomice. Nicméně Friedman předpokládal, že po pádu komunismu bude přítomno panství práva, které fakticky nebylo v té době nastoleno. Následkem bylo to, že mnoho kuponů ztratilo hodnotu, protože jejich majitelé nebyli schopni ovládat ani firmy, ani investiční fondy, do kterých investovali.

Postupné reformy daly manažerům dost času na to, aby připravili své firmy o majetek. Svoboda ovládat firemní peníze a majetek se stala vlastnickým právem tím, že manažeři přesouvali likvidní a mobilní majetek, včetně drahých kovů, do zahraničí. I západní Němci, kteří se zmocnili majetku ve východním Německu, se lehce přizpůsobili a začali praktikovat

podobné metody zajišťování majetku – ať už skrze tunelování nebo pomocí vylobbovaných státních podpor.

„Privatizace“ v kontextu posttotalitních zemí neznamenala zpřehrání vazeb mezi „privatizovanými“ firmami a státem nebo vlastníky/manažery a byrokraty či politiky. Firmy a stát zůstaly nepřehledně spleteny v síti různých dotací a transferů, půjček nebo podpor, jež plynuly od státu k firmám, a na druhé straně úplatky, provizemi a všelijakými politickými příspěvky, jež plynuly od firem k politikům a vládnoucím politickým stranám. Po „privatizaci“ nastalo období, kdy noví majitelé firem rozdělili své firmy způsobem, aby aktiva zůstala soukromá a závazky se staly veřejnými. Stát pak financoval průmyslové dotace z daní vybraných v té zdravější části ekonomiky, zejména z malých podniků, komodit, zbraňového průmyslu nebo skrze půjčky, vydáváním mezinárodních dluhopisů či zdaněním přímých zahraničních investic.

Takže co jsme se tedy naučili? Co budeme schopni naučit země, jako je Kuba, která by se v budoucnu mohla dostat do situace, kdy bude privatizovat? V první řadě je nutné nejdříve vytvořit infrastrukturu a podmínky pro fungující a zdravý systém práva, a to i za cenu, že bude nutné importovat jak soudce, tak policisty ze zahraničí. O to se mimochodem nyní pokoušejí na Ukrajině a také v několika zemích Latinské Ameriky. Bez stabilního právního systému nemá smysl jakékoliv kupony vydávat. Za druhé, proces privatizace by měl být prováděn nezávislou autoritou, nikoliv politiky dané země; a také by měl být otevřen cizincům. Mezinárodní účetní firmy by za provizi měly být schopny zajistit férové aukce a cizinci by jistě domácím obyvatelstvu zaplatili více než domácí mafie, tajní policisté a partajní bossové. Za třetí, stát by se po privatizaci měl chovat naprosto neutrálně a nenabízet žádnou formu subvencí zprivatizovaným firmám – jinak by se přece nedalo hovořit o privatizaci.

Pojďme probrat ještě poslední problém. V dnešní době se často setkáváme s lidmi, kteří opěvují „staré dobré časy“ za dob vlády hluboké totality, která údajně přinášela větší bezpečí a jistoty. Nová politická uskupení však ráda zlehčují problémy minulosti a mohutně kritizují vývoj v posledních 25 letech. Co a jak máme učit naše děti, aby byly schopné porozumět této problematice změny režimu a správně ji interpretovat?

Nemyslím si, že by na území mezi Německem a Ruskem existovaly tendence k znovuoobnovení totalitních režimů; domnívám se, že tu existují spíše jen jakási protestní uskupení, jež věří, že

## V PRVNÍ ŘADĚ JE NUTNÉ NEJDŘÍVE VYTVOŘIT INFRASTRUKTURU

a podmínky pro fungující a zdravý systém práva, a to i za cenu, že bude nutné importovat jak soudce, tak policisty ze zahraničí. O to se mimochodem nyní pokoušejí na Ukrajině a také v několika zemích Latinské Ameriky.

to, co říkají, by mohlo do určité míry postrašit Brusel a „establishment“ celkově. Existují pro to přesně dva důvody. Ten první, globální, je čistě jen problémem ekonomickým, který se s námi táhne skoro 10 let a nehodlá nás opustit. To samozřejmě napomáhá populistickým a politickým uskupením všude po světě nevyjímaje USA a západní Evropu. Populistická hnutí, již tradičně, přicházejí s jasně rozporuplnými programy a protichůdnými požadavky – typicky nižší daně a více veřejných služeb; nižší procento imigrace a větší zdanění cizinců; vyšší penze nebo větší daňová zátěž pro zahraniční firmy a zároveň více investic do ekonomiky. Dále se také často hovoří o větší svobodě a zároveň o návratu

silného státu. Zejména v postkomunistické Evropě jsou populistické tlaky celkem výrazné, jelikož lidé zkrátka nebyli připraveni na rok 2008. Po krušných a celkem ekonomicky bolestivých devadesátých letech byl další vývoj jasně předjímán; komunisté zdecimovali ekonomiku, a tak je třeba, i když bolestivě, reformovat. Teprve potom budeme schopni žít stejně kvalitně jako Rakušané a Němci. Lidé pro to měli pochopení a to umožnilo vládám provádět reformy a zároveň udržet obyvatelstvo trpělivé. Nicméně krize, jež začala v roce 2008, nemá jasného viníka; nějací bankéři, kteří sedí půl světa daleko, udělali špatné rozhodnutí a teď Češi a Poláci musí trpět?!

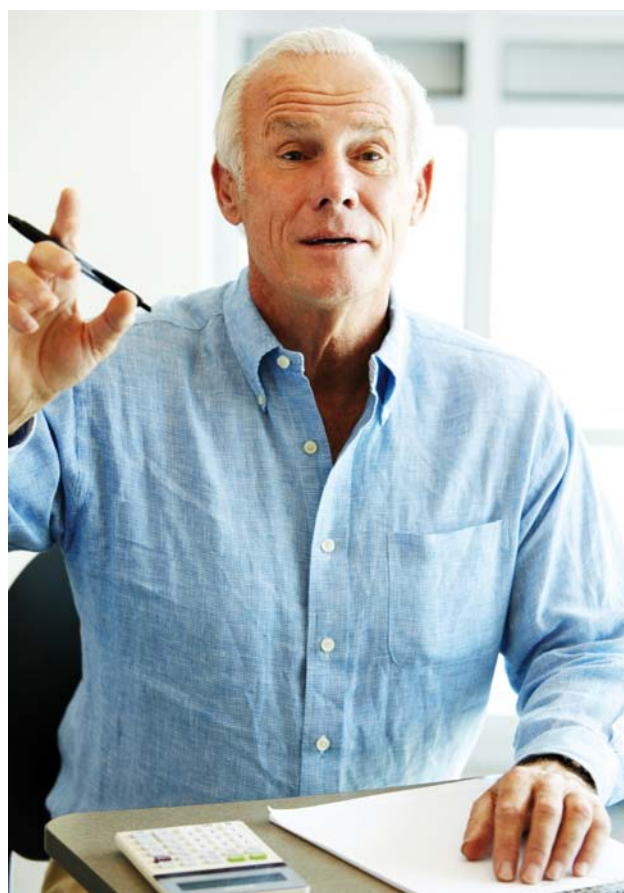
Druhým důvodem je fenomén, který se začal objevovat až po několika dekádách poměrně vysoké úrovně korupce ve všech úrovních státního aparátu. Lidé začali mít tendenci volit nepolitiky, podnikatele nebo diktátory a doufají, že silný stát dovede vyřešit problémy, jež liberální stát vyřešit neumí; a že bohatí nemají důvod krást, jelikož už jsou dost bohatí. Nedostatek zkušeností s politikou přirozeně svádí lidi – nejen v postkomunistické Evropě – k tomu, aby uvěřili zjevně protichůdným slibům, a podporují vnitřně rozporné politiky státu. To je nyní politickou módou, která se nosí, ale v okamžiku, kdy se globální ekonomika vzpamatuje a Rusko nebude mít prostředky na udržení evropského populismu, můžeme poté očekávat triumfální návrat liberální demokracie. Opravdu si nemusíme znovu projít evropskými třicátými léty minulého století! Součástí problému může také být fakt, že po roce 1989 lidé buď chtěli na historii zcela zapomenout, nebo netušili, jak ji studovat nebo vyučovat. Pokud se z historie nepoučíme, může se stát, že se bude opakovat – to platí zejména pro totalitarismus. Karel Marx napsal, že když se historie opakuje dvakrát, poprvé je to tragédie a podruhé už jen komedie – odkazoval na Napoleona I. a na Napoleona III. Totéž může platit i pro totalitarismus. Marx může mít pravdu, jen k smíchu tady budeme my.



# Zamyšlení nad **odbornou** **kvalifikací** veřejné správy

*Odborná kvalifikace pracovníků veřejné správy v České republice je jednou ze základních podmínek její úspěšné činnosti a je chápána jako součást širší koncepce rozvoje lidských zdrojů pro veřejnou správu a ve veřejné správě. V době reformy veřejné správy bylo jejím cílem připravit takový systém vzdělávání pracovníků, který by odpovídal současnému trendu dnešní vzdělávací politiky zemí Evropské unie a dalších rozvinutých zemí světa.*

**EVA HORZINKOVÁ** | Autorka je garantkou oboru veřejná správa na vysoké škole CEVRO Institut



Principy demokratického právního státu předpokládají, že zaměstnanci veřejné správy jsou připraveni na kvalitní, výkonnou, spolehlivou, apolitickou a nestrannou profesionální veřejnou službu. Při vzdělávání pracovníků musí být kladen důraz nejen na odbornost, ale i na jejich celkové chování a další schopnosti, aby veřejná správa fungovala tak, jak má. Zaměstnanci veřejné správy by měli mít nejen organizační schopnosti, umět komunikovat s lidmi a uplatňovat etické principy jednání, nacházet optimální cestu k řešení problémů občanů, ale i schopnost zvládat krizové situace. Přesto v mnoha případech se na jednotlivých stupních řízení setká-

váme s tím, že tyto předpoklady pracovníkům chybí, a proto je nezbytné se těmito základními zásadami zabývat a stále si je připomínat.

## **VZDĚLÁVÁNÍ PO CELÝ ŽIVOT**

V demokratických státech jsou jasně stanovena nejen pravidla a předpoklady k výkonu veřejné služby, ale také podmínky pro neustálé vzdělávání zaměstnanců během jejich působení ve veřejné správě. V mnoha nejen evropských zemích je vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě nezbytnou součástí personální práce. Problematika vzdělávání je

chápana komplexně a spočívá již v metodice konkurzního řízení při přijímání pracovníků, přes jejich rozmisťování, metodiku odměňování, kariérní systém až po celoživotní odborné vzdělávání.

Odborná kvalifikace zaměstnanců veřejné správy patří v EU k nejdůležitějším součástem personálního managementu, což se také projevuje v tom, že zájem o vzdělávání zaměstnanců veřejné správy neustále stoupá. Velká pozornost se věnuje i získávání různých certifikátů ve vzdělání nebo v kvalifikaci, a to jak pro oblast státního školství, tak i pro nestátní vzdělávací instituce. Pro dobré fungování veřejné správy je především důležité, aby formy vzdělávání zaměstnanců jednotlivých stupňů veřejné správy byly zakotveny legislativně. Zatímco v zemích s rozvinutou tržní ekonomikou je tato skutečnost již poměrně dobře propracovaná, u nás má stále mnohé rezervy a celková legislativa pokulhává.

Ve většině členských států EU existují školy a školící střediska, které poskytují vzdělávání zaměstnanců veřejné správy na poměrně dobré úrovni. Systém vzdělávání pak může být různý, buď v něm působí centrální instituce, které organizují a koordinují vzdělávání, nebo existuje velké množství vzdělávacích institucí, a konečně jsou země, kde se vytváří specializovaná vzdělávací zařízení.

V zemích EU, které mají tradičně vysokou úroveň a výkonnost veřejné správy, se uplatňuje zásada, že každý správní úřad neustále zkvalitňuje profesionální úroveň svých zaměstnanců, a tudíž zajišťuje nepřetržitý proces vzdělávání. Vlastní vzdělávání zaměstnanců probíhá nejen při zaměstnání, ale také částečně v osobním volnu, protože existuje vysoká míra motivace a snaha zlepšit si prostřednictvím vlastní odborné přípravy služební postavení a odbornou výkonnost. Celkově lze říci, že příprava zaměstnanců veřejné správy v těchto zemích tvoří ucelený systém, který obsahuje na sebe navazující oblasti.

## POKROK V MEZÍCH ZÁKONA

V České republice cílená provázanost personální problematiky a přípravy zaměstnanců pro veřejnou správu a ve veřejné správě není u konce. Personální politika a příprava zaměstnanců v rovině koncepční, informační, koordinační a výkonné není ještě zcela provázána. Byly sice vypracovány obecné a speciální předpoklady zaměstnance veřejné správy, ale mnozí tyto předpoklady nesplňují. Situace v České republice se v oblasti vzdělávání pracovníků veřejné správy zlepšuje velmi pomalu.

Začátky vzdělávání pracovníků veřejné správy se objevily již po roce 1989, kdy se vytvořily na některých vysokých školách a později i na vyšších odborných a středních odbor-

# SITUACE V ČESKÉ REPUBLICCE

se v oblasti vzdělávání pracovníků veřejné správy zlepšuje velmi pomalu.

ných školách vzdělávací programy poskytující vzdělávání budoucím zaměstnancům veřejné správy. V následujících letech se nabídka podstatně rozšířila, a dokonce se začaly realizovat i výzkumné úkoly a konzultativní a poradenská činnost. Dá se říci, že celková úroveň budoucího vzdělání pracovníků veřejné správy se podstatně zvýšila, lze však vidět nedostatky především v tom, že pro

vědeckou a výzkumnou činnost existuje malý prostor, neboť počet akademických funkcionářů v této oblasti je stále nedostatečný.

V mnoha případech chybí i zpětná vazba, která by vypoovídala o kvalitě vzdělávacích programů, neboť se jen ojediněle vytvářejí přehledy uplatnění absolventů středních, vyšších a vysokých škol ve veřejné správě. Tuto skutečnost zhoršuje i to, že řada absolventů, kteří se ve svém studijním programu přímo specializovali na problematiku veřejné správy a správního práva, po ukončení studia nenastoupí do orgánů a organizací veřejné správy, ale volí jinou kariéru.

Na úroveň pracovníků veřejné správy má také vliv určitá nestabilita zaměstnanců, kdy mnohdy není vyřešena otázka proporcionality. Na některých správních úřadech je pracovníků dostatek, na některých pracovníci chybí a jsou zavaleňováni prací, což se odrazí i na kvalitě výsledné práce. Doba projednávání určitých věcí je stále příliš dlouhá nebo dochází až k nečinnosti. Je nezbytné do budoucna vytvořit předpoklady pro lepší motivaci pracovníků, a to jak po stránce finanční, kariérní, tak i prestižní. Důležitým kritériem je bezesporu vztah mezi obsahem vzdělávacího programu a požadavky veřejné správy na profil absolventa.

Pro celkové zpracování další koncepce vzdělávání pracovníků veřejné správy a následně její realizaci je významná i zahraniční pomoc. Tato pomoc spočívá především v tom, že řada českých vysokých škol již nyní spolupracuje se zahraničními univerzitami a vysokými školami, které se spolupodílejí nejen na vlastní odborné přípravě budoucích zaměstnanců veřejné správy formou výměnných stáží, ale jsou součástí odborných a výzkumných programů, kde je mnohdy zahraniční pomoc přímo vázána na tuto skutečnost.

Významná je celková provázanost vzdělávacího procesu zaměstnanců veřejné správy, kdy již nyní existují různé druhy školení a kurzů, na kterých se podílejí jak ústřední orgány státní správy, tak i obecní úřady.

Vzdělávání zaměstnanců probíhá ve vzdělávacích střediscích jednotlivých úřadů, na příslušných středních a vyšších odborných a vysokých školách nebo na nestátních vzdělávacích institucích. Ústřední orgány státní správy i další správní orgány organizují pro své zaměstnance různé druhy školení podle aktuálních potřeb zaměstnanců nebo úřadů. Jedná se

zejména o krátkodobé kurzy zaměřené na inovace v oboru, na počítačovou a informační potřebnost, jazykové kurzy a školení k problematice EU.

Výše uvedené vzdělávání ovšem významně přispělo ke zkvalitnění výkonu veřejné správy, a to i přes určité nedostatky. Vzdělávání pro řadové zaměstnance státní správy není mnohdy dostatečně koordinováno, jeho obsah často vzniká jednorázově a odpovědnost za jeho efektivnost není zřejmá. Centrálně organizované vzdělávání se realizuje pouze v některých oblastech, zejména se jedná o problematiku EU pro vedoucí zaměstnance a pro zaměstnance územní a místní správy, kde chybí, až na výjimky, legislativní rámec.

V minulosti se vzdělávání zaměstnanců orientovalo na vzdělávací aktivity, které byly zaměřeny na jazykovou výuku, právní a legislativní problematiku, výpočetní techniku a na odborné prohlubující studium. V posledních letech se zvýšil především počet proškolených zaměstnanců v otázkách, jež souvisejí s problematikou Evropské unie.

Ze získaných materiálů vyplývá, že největší zájem ze strany zaměstnanců i zaměstnavatelů je o jazykové kurzy, výpočetní techniku a aktualizaci vzdělávání. V posledních letech lze sledovat i zvyšující se zájem o problematiku spojenou s legislativou Evropské unie.

Nabídka vzdělávacích programů se v posledních letech značně zvýšila, neboť vznikl velký počet vzdělávacích agentur. Stále ovšem neexistuje žádný kreditní systém, který by určoval kvalitu jednotlivých seminářů, a proto zaměstnanci veřejné správy nemají možnost tuto skutečnost posoudit. Na další vzdělávání pracovníků jsou vynakládány velké finanční prostředky, a proto mnohdy finanční náročnost kurzů má nemalý význam. Často zaměstnavatelé dávají přednost školicím organizacím, které jsou méně finančně náročné, a důležitá je i vzdálenost od místa školení.

V mnoha případech ovšem nelze finanční náročnost žádným způsobem ovlivnit, neboť existují obory s vysokými požadavky na odbornost zaměstnanců, a tím i jejich nutnost neustálého aktualizacího vzdělávání. Jedná se zejména o vzdělávání zaměstnanců některých ústředních úřadů, kde se vynakládají na vzdělání zaměstnanců za rok desítkové částky.

### POMOC EU

V současné době v této oblasti vzdělávání zaměstnanců hraje významnou roli pomoc zemí Evropské unie. Zahranič-

## ZMĚNA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ,

jak ukazují i mnohé poznatky ze zahraničí, není možná bez změny systému přípravy zaměstnanců, kteří budou tuto změnu realizovat.

ní pomoc je především orientována na zkvalitnění lidských zdrojů ve veřejné správě. Jednotlivé mezinárodní instituty se spolupodílejí na zpracování nejen návrhů vzdělávacích systémů, ale i na organizování některých vzdělávacích aktivit.

Důležitou roli v oblasti vzdělávání zaměstnanců veřejné správy má i zapojování občanů, podnikatelů i nevládních neziskových organizací do řešení regionálních nebo místních problémů.

V tomto směru se jedná především o projekty spolupráce mezi státní správou a samosprávou a nevládními neziskovými organizacemi. Hlavním přínosem je zlepšení komunikace v dané lokalitě, zapojení aktivní veřejnosti do rozhodovacích procesů, zpětná vazba zastupitelů i zaměstnanců veřejné správy.

Je třeba se zaměřit na řadu problémů, které se ve vzdělávání pracovníků veřejné správy neustále vyskytují. Kvalitního výkonu veřejné správy nelze dosáhnout bez reformy v oblasti řízení pracovníků veřejné správy. Zkušenosti z jiných zemí ukazují, že sebelépe propracovaná koncepce vzdělávání ještě neznamená konečný efekt, ale je třeba problematiku zkoumat a studovat ve všech jejích souvislostech.

Změna ve veřejné správě, jak ukazují i mnohé poznatky ze zahraničí, není možná bez změny systému přípravy zaměstnanců, kteří budou tuto změnu realizovat. Je nutné zkvalitnit komplexní systém přípravy, který bude zahrnovat nejen školení přípravu na úrovni středních, vyšších odborných a vysokých škol, ale také systematickou přípravu ve struktuře dalšího profesního vzdělávání, které zaručí jak vlastní odborný růst zaměstnanců veřejné správy, tak i postupné zvyšování úrovně služeb, které veřejná správa svým občanům poskytuje.

Současné vzdělávání klade důraz především na problematiku vrcholového řízení, ale základním článkem dobře fungující státní správy a samosprávy je zaměstnanec na nejnižší úrovni tohoto systému, který bezprostředně komunikuje s občany.

Z uvedeného vyplývá, že proces vzdělávání pracovníků veřejné správy není jednoduchou záležitostí, bude třeba i nadále mu věnovat ještě mnoho času a musí zahrnovat vzdělávání zaměstnanců nejen před jejich vstupem do veřejné správy, ale i v průběhu celoživotního profesního vzdělávání. Nezbytná bude i legislativní podpora celého systému, která se v současné době neustále tvoří. Důležitý je proto zákon o státní službě i zákon o úřednících územních samosprávných celků, ale i další navrhované zákony.

## VZDĚLÁVÁNÍ PRO ŘADOVÉ ZAMĚSTNANCE

státní správy není mnohdy dostatečně koordinováno, jeho obsah často vzniká jednorázově a odpovědnost za jeho efektivnost není zřejmá.



# Study in English, Live in Prague!

**Philosophy,  
Politics,  
Economics  
(PPE)**



prof. Michael Munger

**Nový magisterský program světového formátu v Praze. Výuka v angličtině. Přednášející z ČR i předních univerzit USA a Evropy.**

- **prof. Michael Munger**, ředitel PPE programu na Duke University (USA) předseda Mezinárodní akademické rady PPE programu na CEVRO Institutu
- **prof. Peter Boettke**, ředitel „F.A. Hayek Program for Advanced Study in Philosophy, Politics, and Economics“, George Mason University (USA)
- **prof. Josef Šíma**, profesor ekonomie, rektor VŠ CEVRO Institut (ČR)
- **prof. David Schmitz**, ředitel Freedom Center na University of Arizona (USA)
- **prof. Boudewijn Bouckaert**, bývalý děkan Právnické fakulty na Univerzitě v Gentu (Belgie)