

VZDĚLÁVÁNÍ VRCHOLOVÉHO MANAGEMENTU VEŘEJNÉ SPRÁVY V NĚKTERÝCH ZEMÍCH EVROPSKÉ UNIE

Vidláková Olga

Katedra práva a správní vědy, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstract

Most EU countries have established public service training systems over the past four decades. These systems vary depending on factors, such as whether the state is central or federal, the type of civil service system and the recruitment philosophy. In most countries, several training institutions provide public service training, though general training for the common functions within the public service is usually provided by only one institute.

Přehled situace

Většina vzdělávacích aktivit v zemích EU je zaměřena na střední a vyšší úředníky, to znamená na převážnou většinu zaměstnanců veřejné správy. Nicméně, zejména v posledních letech, se více zemí snaží poskytovat vzdělávání zaměstnancům nejvyšších kategorií, například se nabízí speciální školení pro nově jmenované „permanent secretaries“. Například v Nizozemí (ale i v některých dalších zemích) byla vyvinuta zvláštní vzdělávací schémata pro ustavení koherentní skupiny vrcholového managementu veřejné služby, která by měla být schopna posuzovat cíle vlády holistickým způsobem a současně zabezpečovat moderní řízení-management lidských zdrojů (nebo-li moderní personální politiku).

Obecně lze konstatovat, že příprava pracovníků v zemích Evropské unie je různorodá, nepředstavuje nějaký jednotný systém. Rozdíly vyplývají zejména z toho, že v každé zemi má vzdělávání ve veřejné správě svoje specifika vzhledem k sociálnímu a politickému systému i s ohledem na existující univerzitní systém a zejména pak vzhledem ke státní službě obecně. Proto při komparaci přípravy pracovníků ve veřejné správě v prostoru EU je dlužno mít na zřeteli rozdíly, jež jsou v jednotlivých zemích zejména pokud jde o:

- ◆ velikost a strukturu veřejné správy a v tom státní služby na straně jedné a ostatních veřejnoprávních zaměstnanců na straně druhé,
- ◆ vnitřní strukturu a organizační uspořádání – velikost jednotlivých kategorií apod.,
- ◆ vstup do služby anebo zaměstnaneckého poměru,
- ◆ kariérový postup a mobilitu zaměstnanců,
- ◆ platové systémy.

Pro typ vzdělávání je důležité, jaký systém ve službě převládá, zda kariérový či poziční (zaměstnanecký)¹. Kariérový systém ve veřejné službě vyžaduje takový systém vzdělávání, který nabízí vzdělání nezbytné pro rozvoj kariéry (německy „Laufbahn“). Pro poziční systém to nemá význam, protože jsou přijímáni specialisté a neočekává se rozvoj kariéry. V kariérovém systému je velice důležité zaškolování a adaptační vzdělávání, protože začátečník ve službě přichází, aniž by měl specifickou průpravu pro svoji práci. Zaškolení

¹ V dřívější dichotomii systému kariérového a zásluhového (career and merit systems) se druhá část v poslední době nahrazuje pojmem „position system“, který vyjadřují pojmem „poziční“ či „zaměstnanecký“ systém.

(initial training) tak nabízí obecnou přípravu pro novou funkci po (anebo před) přemístění či povýšení. V pozičním systému je takové školení méně významné, protože se přijímají specialisté. Nicméně i specialisté potřebují nějaké průběžné vzdělávání vzhledem k novým technologiím či jinému vývoji.

V souvislosti s reformami veřejné správy, ke kterým docházelo v zemích EU od konce 2.světové války a jmenovitě pak v posledních 20-30 letech, se měnila a mění i příprava pracovníků ve veřejné správě, a to jak z hlediska věcné přípravy, tak pokud jde o její institucionální stránku (vznik nových vzdělávacích institucí, změna původních státních institucí v soukromé, vnitřní restrukturalizace a j.).

Pokud jde o pregraduální vzdělávání, mělo by se lišit mezi přípravou generalistů a specialistů. Pokud jde o přípravu generalistů, lze konstatovat, že v Evropě toto studium značně zaostávalo například ve srovnání s USA, kde univerzitní příprava generalistů pro veřejnou správu doznala značného rozsahu zejména po 2.světové válce, i když sahá svými kořeny až do 30.let. Celá řada veřejných i soukromých univerzit a vysokých škol tam nabízí curricula ve veřejné správě s předměty jako organizační teorie, administrativní chování, finance, management, plánování; vedle těchto všeobecných programů jsou pak curricula pro sektorové úseky, jako je zdravotnictví, trestní justice, kontrola znečištění, veřejný blahobyt (welfare), veřejné práce atd. Důležité je, že vedle nezbytných dovedností (skills) pro pracovníka veřejné správy získávají studenti dostatečné vzdělání v komplexním předmětu „správní odpovědnost“ tak, aby byli schopni spojit získané vědomosti ve škole s odpovědným řešením praktických každodenních případů. Na tuto potřebu klade zejména důraz NASPAA (The National Association of Schools of Public Affairs and Administration) v USA. Je proto běžnou praxí na všech školách tohoto typu, že během studia studenti tráví určitou dobu (obvykle od 6 měsíců do 1 roku) prací ve správním úřadě, což tvoří integrální součást jejich studia. To jim umožní otestovat si získané teoretické poznatky v reálném světě.

Na rozdíl od USA v kontinentální Evropě nebyla ještě v polovině 80.let příprava pracovníků ve veřejné správě typu generalistů běžná. Výjimkou v té době však byly již některé skandinávské země, zejména Švédsko a Dánsko, kde na univerzitách byly zahájeny tři až pětileté kurzy pro správní generalisty při studiích politologie, správy, ekonomie, statistiky a práva. Ve většině kontinentálních evropských zemí však dosud převažuje pro vysoká místa ve veřejné správě (jimiž mají být právě generalisté) předchozí studium práva. Tomu tak je zejména v Německu, Francii a Itálii, ale do jisté míry i v Nizozemí a Rakousku, a má to historický důvod. Tato situace vedla v těchto zemích k přípravě koncepcí postgraduálního studia pro právníky, kteří nastoupili do veřejné správy.

V zemích EU lze vyzorovat různé typy vzdělávání pracovníků ve veřejné správě, a to jak pokud jde o vrcholový management, tak i v širším pojetí. Tyto různé typy vzdělávání jsou výrazem specifické správní kultury příslušné země. Tak například vysoce sofistikovaný „in-service training system“ ve Spojeném království je do značné míry důsledkem více či méně neexistujícího vzdělávacího programu před vstupem do služby. Naopak v Německu a Francii, kde jsou vypracované systémy předvstupního vzdělávání (fr. formation initiale), které mají tradici, se oproti britskému systému „in-service training“ tento typ vzdělávání po určitou dobu jaksi zanedbával.

V materiálech SIGMA/OECD se uvádí, že vstupní kurzy pro zaměstnance veřejné správy se obecně nabízejí v prvních svou letech po vstupu do služby, většinou v rozsahu od čtyř do šesti týdnů (vnitřně členěných do jednotýdenních kurzů) s předměty jako pracovní metody, rozpočtová regulace, veřejné právo, zákon o státní službě apod. podle podmínek jednotlivých zemí. Ve specializované státní službě bývají tyto vstupní kurzy mnohem delší

a týkají se takových specializací, jako je správa daní, pracovních záležitostí, sociálního zabezpečení, protože podobným předmětům se obvykle na univerzitách nevyučuje.

Několik příkladů institucí poskytujících vzdělávání vrcholového managementu ve veřejné správě.

Ve většině zemí EU existuje v současné době více vzdělávacích institucí v oblasti veřejné správy, i když hlavní vzdělávání, a to zejména pro funkce generalistů ve veřejné službě, zabezpečuje jedna jediná instituce – to je případ britské Civil Service College, francouzské ENA – Ecole Nationale d' Administration, či německé Hochschule für Verwaltungswissenschaften ve Speyeru.

Francie – ENA, založená v roce 1945, není jedinou vysokou školou pro přípravu budoucích úředníků, ale jistě je jednou z nejprestižnějších škol. Patří mezi tzv. „velké školy“, k nimž se dále řadí Ecole polytechnique, Ecole normale supérieure, Ecole nationale de la santé publique, Ecole nationale des impôts, Ecole nationale des douanes a další, které však jsou školami specializovanými, zatímco jediná ENA má primát v přípravě generalistů. Naznačená struktura vysokých škol reflektuje systém francouzské státní služby, který představuje hierarchicky vysoce strukturovanou interní organizaci, založenou na koncepci sborů (fr. corps) státní služby, kterých je v současnosti cca 1 700. Toto vysoké číslo zahrnuje sbory nejružnější velikosti, od několika set tisíc příslušníků až po pět osob (sbor generálních inspektorů knihoven). Mezi těmito sbory mají výhradní postavení tzv. „Grands corps“: Le Conseil d'Etat (Státní rada), l'Inspection des finances (Hlavní finanční inspektorát) a la Cour des comptes (Nejvyšší účetní dvůr). Je to právě ENA, která dodává těmto orgánům nové pracovníky ze svých absolventů s nejlepším prospěchem, vstupujících do služby s vizitkou vynikajícího, aby se tak udržely prestiž a postavení významných úřadů. Pro úplnost francouzské vrcholové státní správy je však nutno dodat ještě dva nejvyšší sbory technické, jimiž jsou Sbor báňské správy a Sbor státní silniční správy, pro něž připravuje nové pracovníky další „velká škola“ – Ecole polytechnique.

Německo – na spolkové úrovni existují dvě významná vzdělávací zařízení pro zaměstnance veřejné správy obecně a pro její vrcholový management zvláště. Jde o Spolkovou akademii pro veřejnou správu a již zmíněnou Vysokou školu správních věd ve Speyeru. Německý systém přípravy pro úřednickou kariéru ve státní službě je založen především na právu. Pokud jde o vyšší státní službu ve všeobecné veřejné správě, vyžaduje se první státní zkouška z práva, po níž následuje dvouapůlletá přípravná služba u soudu, u advokáta nebo ve správním úřadu. Ti kdož směřují na ministerstva a do vyšších funkcí se dále postgraduálně vzdělávají buď na Spolkové Akademii veřejné správy nebo na Vysoké škole správních věd ve Speyeru. Tato škola, založená v roce 1947, poskytuje doplňovací jednosemestrální studium a dále jednorocní nástavbové studium ve správních vědách, určené především pro vrcholové manažery vyšší státní služby s cílem vybavit je znalostmi o požadavcích moderní veřejné správy. Frekventanty jsou proto absolventi vysokoškolského studia se zaměřením právnickým, ekonomickým či sociálních věd. Každý uchazeč si může volně vybrat studium z pěti zásadních oblastí:

- 1) personální správa a řízení
- 2) organizace a informatika ve správě
- 3) plánování a rozhodovací procesy
- 4) stát a hospodářství, rozpočet a finance
- 5) správa, mezinárodní řád a vztahy.

Studium zahrnuje dva studijní semestry, správní praktikum v trvání nejméně 8 týdnů a zkušební období, které navazuje bezprostředně na 2.studijní semestr a trvá celkem tři měsíce.

V Německu však existují i určité příklady vzdělávání vrcholového managementu ve veřejné správě na úrovni zemí. Tak například Rada ministrů země Bádensko-Württembersko se v roce 1986 rozhodla zřídit Správní akademii pro další vzdělávání vysoce postavených vedoucích úředníků, ale rovněž i pro každoroční výběr a další vzdělávání vysoce kvalifikovaných mladých úředníků. Modelem jim přitom byla francouzská ENA i britská Civil Service College s programy speciálně zaměřenými na vrcholový management či „fast stream“ (rychlý růst).

Spojené království – velký důraz je položen na výcvik a přípravu na konkrétní pracovní zařazení po nástupu do veřejné služby. Výběr uchazečů do kariérního systému britské správy provádí Komise pro státní službu v rámci Úřadu vlády a vybírá z absolventů vysokých škol víceméně jakéhokoli zaměření, pokud dokončili studium s „honours degree“ a uspěli ve dvoudenním kvalifikačním testu.

Deficity v jejich pregraduálním vzdělání pro veřejnou správu nahrazuje dvou až pětiletý studijní program správy, do kterého jsou ihned po nástupu do služby zařazeni (tzv. ATP – Administrative Trainee Program). Tento program zabezpečuje Civil Service College, která byla zřízena v roce 1970 jako zařízení vlády pro přípravu pracovníků ve veřejné správě a pro jejich další vzdělávání. Toto vzdělávací zařízení má postavení agencie v rámci Úřadu ministra pro státní službu (OMCS – Office of the Minister for the Civil Service) a v posledních několika letech se orientuje ve svém vzdělávacím programu na vzdělávání vrcholového managementu veřejné správy a vyvíjí nové vzdělávací linie odpovídající nově vznikajícím potřebám služby. Ve své nabídce pro rok 2000–2001 má speciální kurzy pro vrcholový management, při jejichž formování se přihlíží k tomu, že manažeři ve vedoucích funkcích preferují formu učení, v níž mohou vést dialog s jinými manažery a vyměňovat si zkušenosti. Proto kurzy jsou orientovány na partnerství, vedení založené na hodnotách (value-based leadership), management různorodosti a programový a projektový management. To vše se považuje za klíčové pro správu 21.století a zmíněná témata jsou zařazena do bloků Modernizace správy a Modely dokonalosti.

Další kurzy pro vedoucí pracovníky jsou směřovány do oblastí finančního managementu a řízení lidských zdrojů. V posledně zmíněné oblasti jsou zařazeny například kurzy: Úloha manažera v řízení stresu, Ovlivňování dovedností, Učící se organizace, Emocionální inteligence pro vedoucí manažery, Emocionální inteligence pro dynamické vedoucí, Dovednosti vedoucího pro zkušené manažery apod.

Rakousko – vzdělávacím zařízením zásadního významu pro veřejnou správu je VAB – Verwaltungsakademie des Bundes (Spolková akademie veřejné správy), která nabízí zejména kurzy pro manažery a vedoucí pracovníky ve státní službě. Rakousko, které se v posledních deseti letech v rámci reformy veřejné správy a v souvislosti se vstupem do EU silně věnovalo zlepšení a zkvalitnění úřednictva, si jako vzor pro vzdělávací programy top-managementu vybralo švédský příklad, a to z města Göteborgu, kde městská správa od r.1986 nabízela vrcholovému managementu a všem vedoucím pracovníkům městské správy jednorozční vzdělávání v managementu. Zvláštní zajímavost tohoto projektu shledávali Rakušané v syntéze vzdělávání a praktické projektové práce, stejně jako v zaměření na strategické cíle celé městské správy. Struktura švédského programu sestávala z 11 třídních seminářů, určité praxe v jiné oblasti, projekční práce a z literární práce. Obsahově zahrnoval program

strategické plánování, vedení, marketing, práci s veřejností, vedení rozhovoru, týmovou práci, rozvoj osobnosti a podnikové hospodaření. Metodickými základy kromě komplexnosti byly:

- ♦ rovnováha mezi teorií a praxí,
- ♦ vytvoření podmínek pro použití získaných vědomostí,
- ♦ dialog mezi vnitřním a vnějším, mezi správou a hospodářstvím,
- ♦ vtažení politiků.

Je zajímavé, že se v Rakousku pro vzdělávání spolkových úředníků obohacovali zkušenostmi z místní správy. Ale to nebyla jediná inspirace pro vytváření vzdělávacích programů pro vrcholový správní management. Vedle vzdělávání zaměřeného na vedoucí pracovníky kariérového typu se v Rakousku zaměřili též na vzdělávání specialistů, tj. pracovníků v pozičním systému. Zde si brali příklad ze vzdělávacích projektů soukromých firem, například z modelu „Oktogon“ uplatňovaného firmami jako Swissair, BMW nebo Philips. Tento model je založen na pracovních a učících se skupinách 8 osob z různých oblastí a z různých úrovní řízení.

Závěr

Z dalších zemí lze zmínit dánskou školu pro veřejnou správu, která organizuje kurzy pro úředníky s vysokoškolským vzděláním zejména ve vyšších funkcích a italskou vysokou školu správy (Scuola Superiore Amministrazione Interno), která ve svém vzdělávacím programu rovněž nabízí semináře a přednášky pro vyšší státní úředníky.

Vzdělávání zaměstnanců ve veřejné službě obecně a jejich vrcholového managementu zvláště je součástí reformy veřejné správy. Pro ně neexistují žádné univerzálně platné modely a mnohé z probíhajících reform bez ohledu na geografickou oblast jsou krokem do neznáma. Dynamika reform s sebou nese nevyhnutelnost sbírání zkušeností „za pochodu“, nutnost činit volby a kompromisy. Proto je nutno reformy průběžně monitorovat a vyhodnocovat.

Zvláštní pozornost se věnuje tomu, aby nové hodnoty vnímavosti vůči potřebám klientů a efektivnosti vynaložených nákladů nevedly k úpadku tradičních hodnot veřejné správy a státní služby. Je tak žádoucí monitorovat dopad reform na morálku a motivaci pracovníků veřejné správy. Mám zato, že z tohoto hlediska je nutno přistupovat k formulaci zásad přípravy pracovníků veřejné správy a zejména jejího vrcholového managementu.

Literatura

- Eymeri, J. M. De la souplesse dans la rigidité: les corps administratifs à la française. In: Eipascope, No.2/2000; 6-17.
- König, K. Education and Advanced Training for the Public Service in the Federal Republic of Germany. In: IRAS, vol.XLIX, No.2; 204-209.
- Siedentopf, H. Education and training for public administration. Speyer, 1983.
- Trevelyan, D. Training for the Future. In: Englefield, D., Today's Civil Service, Harlow, 1985.
- Vidláková, O. Příprava pracovníků pro veřejnou správu v některých evropských zemích. In: Správní právo (ISSN 0139-6005), XXXII, č.6, 2000; 367-382.

Kontaktní adresa:

doc.JUDr. Olga Vidláková, CSc. vedoucí Katedry práva a správní vědy, Fakulta ekonomicko-správní Univerzita Pardubice, Studentská 84, 532 10 Pardubice

tel: 040-603 6228, fax: 040-603 6173, e-mail: Olga.Vidlakova@upce.cz

Recenzoval: PaedDr.František Menšík, Ministerstvo vnitra ČR

