

Několik poznámek k systémům státní služby v členských státech Evropské unie

Karel Lacina

Ústav veřejné správy a práva, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Abstract:

The article deals with some topical questions of the state administration execution in the European Union member states. The main attention is concentrated to the explanation of the contemporary state service definition [including its legal aspects], the essence of career systems valid in the majority of European states, the so called civil servants mobility significance as well as the importance of systems of elected representatives of local government and the whole public administration officials training [demonstrated on the examples of some EU PA systems].

a) Definice státní služby

V Evropské unii neexistuje jednotná definice státní služby, k níž by se hlásily všechny členské státy. Na druhé straně všude platí, že se velká část pracovníků úřadů státní správy musí řídit souborem specifických pravidel, které se liší od běžných smluvních pracovních vztahů. Obvykle jsou státní úředníci označováni jako „*Beamte*“ (SRN, Rakousko), „*civil servants*“ (Velká Británie), „*public servants*“ (Irsko), „*fonctionnaires*“ (Francie), čímž se odlišují od pracovníků ostatních správních úřadů.

Ve Spolkové republice Německo například pracovníci státní služby (*Beamte*) představují přibližně 40% úředníků veřejné správy. Zbylých 60% (*Angestellten*) jsou úředníci zaměstnávání na základě ustanovení soukromého a pracovního práva. Také ve Velké Británii se co do práv a povinností odlišují „*civil servants*“ přijatí do státní služby na základě „*royal prerogative*“ (tj. *královského privilegia*) od úředníků městských, distriktních a hrabských úřadů (majících označení „*local government employees*“).

Obdobně v Itálii se na základě radikální reformy provedené v roce 1993 pouze několik tisíc úředníků řídí zvláštní legislativní úpravou státní služby, zatímco ostatní úředníci jsou zaměstnávání na základě občanskoprávních smluv. Nábor úředníků se ovšem provádí na základě konkurzů (*concorso*). Ve Francii se činí rozdíly mezi státními zaměstnanci ústředních úřadů státní správy, územními státními zaměstnanci pracujícími v regionálních orgánech územní státní správy (v regionálních a departementních prefekturách).

Zvláštní právní postavení mívají nejvyšší ministerští úředníci, které vlády najímají a propouštějí prakticky podle vlastního uvážení. Ve Francii mají označení „*emplois á discrétion du gouvernerrient*“, v SRN „*politische Beamte*“. Pravidla úpravy státní služby se nevztahují na funkce zvláštních poradců ministrů (na úrovni Evropské komise, ve Francii, v Belgii), které jsou obvykle označovány za politické nominace.

b) Právní úprava podmínek zaměstnanosti ve státní službě

je ve výlučné kompetenci jednotlivých členských států Evropské unie. Většinou je stanovena v zákonech o státní službě (Francie, SRN, Irsko). Ve Velké Británii pravidla pro výkon státní služby mají označení „*orders in council*“ (tj. tzv. „nařízení přijatá v radě“), v některých dalších evropských zemích je státní služba regulována interními pravidly různého stupně právní síly. Rozdíly existují mezi všeobecnými principy aplikovatelnými na celý systém státní služby, (jež jsou obsaženy v zákonech schválených parlamenty) a specifickými pravidly, které se aplikují

jen na zvláštní skupiny státních zaměstnanců. Poměrně často se podmínky pro zaměstnávání úředníků stanovují a upřesňují na základě kolektivních vyjednávání (například v Itálii).

V zemích preferujících vymezení podmínek zaměstnanosti ve státní službě zákony se počítá s prací úředníka jako s celoživotním zaměstnáním. V zákonech ovšem existují i ustanovení o možnosti propuštění úředníka ze služby z disciplinárních důvodů, případně pro neschopnost nově přijatého úředníka adaptovat se na jeho pracovní místo. Zvláštní situací jsou jisté strukturální změny, v jejichž rámci lze zrušit pracovní místa.

c) Způsoby přijímání pracovníků úřadů státní správy

Všechny členské státy Evropské unie uznávají zásadu rovnocenného přístupu zájemců o státní službu. Základní podmínkou je prokázání profesní kvality uchazečů. S výjimkou Nizozemí a některých skandinávských zemí byly rozpracovány systémy nábory pracovníků jako reakce na dříve uskutečňovanou preferenci občanů vlastního státu. Proto obsahují různé postupy pro zajištění principu rovnosti. Pouze v Nizozemí je nábor pracovníků státní služby založen na individuálním výběru prováděným vedoucím příslušného útvaru, v němž se pracovní místo uvolnilo, či vytváří.

Ve Spolkové republice Německo kandidáti na práci ve státní službě musí absolvovat speciální náročné státní zkoušky (Staatsexamen) lišící se od konkurzních řízení pouze tím, že při nich není předem stanoven počet lidí, kteří na základě zkoušek mají být přijati. Ve Španělsku se rozlišuje mezi tzv. „competicion” a „concurso”. V případě „competicion” kandidáty na službu ve státní správě vybírá nezávislá komise na základě pohovorů, z nichž první část má písemnou podobu. Poté se přistupuje k ústní části. Při „concurso” jsou kandidáti vybíráni přímo na základě jimi předložené přihlášky a osobního pohovoru. V Itálii naproti tomu důsledně platí ústavní princip, podle něhož každému přijímání zaměstnanců úřadů státní správy musí povinně předcházet konkurz.

Poměrně podrobně jsou rozpracovány i postupy odvolání vůči oznámeným výsledkům výběrových řízení. V případě výběrového řízení na funkční místa, která jsou přístupná pro cizí státní příslušníky, členské státy v souladu s rozhodnutím Evropského soudního dvora musely vytvořit systémy soudní kontroly. Každý z kandidátů je takto oprávněn dovědět se důvody, jež vedly k zamítnutí jeho kandidatury. V daném postupu se projevuje jistý vliv aplikace komunitárního práva.

V některých členských státech Evropské unie se rozlišuje mezi externím náborem, který je otevřen pro všechny zájemce, kteří mají požadované vzdělání, a interním náborem z řad stávajících zaměstnanců státní správy. Vládní orgány ovšem musí v takovýchto případech opatrně definovat podmínky interního nábory, neboť by se jinak mohly dostat do rozporu s principy komunitárního práva, které garantují rovný přístup k zaměstnání. **Tradičně velké rozdíly v přijímání pracovníků státní správy existují v zemích s karierním systémem činnosti úředníků a Velkou Británií (zčásti i Nizozemí) vyznávající „systém merit” (zaměstnanecký).**

d) Zásady tzv. mobility úředníků státní správy platné v členských státech Evropské unie

Mobilita (tj. Možnost přemístění úředníka v rámci příslušného správního úřadu) se všeobecně pokládá z pohledu efektivního využívání znalostí a dovedností pracovníků státní správy za motivační stimul– a tím i za prostředek dynamizace státní služby. **Obecně se rozeznává tzv. vertikální a laterální mobilita. Vertikální mobilita je jádrem karierních systémů.** Nelze ji ovšem absolutizovat, nýbrž představitelé úřadů jsou povinni přihlížet k výkonnosti konkrétních úředníků. **Kriteria pro vertikální mobilitu jsou obvykle formulována ve všeobecné právní úpravě státní služby.** Ve Francii a ve Španělsku, v nichž existují tzv. sbory státních zaměstnanců (*corps, cuerpos*), jsou kriteria pro mobilitu formulována v podobě samostatných

nařízení pro každý z těchto sborů stanovujících jim zvláštní povinnosti nebo specifické pracovní podmínky.

Komunitární právo v zásadě předepisuje, že pokud je na pracovní místo přijímán jiný státní příslušník, nesmí být v porovnání s domácími úředníky diskriminován. Předpokládá se, že mobilita úředníků může samozřejmě probíhat jen na základě profesní kvalifikace a profesních zásluh a že nikdo nemůže být diskriminován v přístupu k informacím o volných pracovních místech.

Druhou formou je tzv. **laterální mobilita definovaná jako mobilita mezi vládními úřady a agenturami (v tomto případě ve Velké Británii).** Tento typ mobility umožňuje zkvalitňování vládních úřadů bez propouštění stávajících úředníků (z nichž část přechází v rámci laterální mobility do jiného úřadu. Hlavním nástrojem laterální mobility je tudíž přeložení úředníka na jiné funkční místo (*congés*), nebo na detašované pracoviště (*détachement*). Daný postup se uplatňuje i v kooperaci mezi národními státními správními úřady a Evropskou komisí. Laterální mobilita je podmíněna přesnou definicí podmínek pro dočasné přeložení nebo detašování a musí se stanovit maximální počet překládaných a detašovaných pracovníků.

Výše uvedené přístupy se víceméně staly součástí reformy veřejné správy, uskutečňovaných ve značné části členských států Evropské unie v poslední třetině dvacátého století.

Důraz v nich byl položen především na:

- *decentralizaci, celkové zvyšování účinnosti a efektivity výkonu veřejné správy,*
- *hospodárné využívání a efektivní zhodnocování přidělených finančních prostředků,*
- *zvyšování profesní úrovně všech, kdo se na výkonu veřejné správy podílejí,*
- *tzv. „debyrokratizaci“,*
- *uplatňování zásad tzv. New Public Management (tj. nového řízení veřejného sektoru),*
- *„zeštíhlování státu“ (jak v podobě pojetí „Schlanger Staat“ aplikované ve Spolkové republice Německo, tak na základě tzv. New Steps Initiative /„Iniciativy příštích kroků“/ uplatňované ve Velké Británii od roku 1988).*

Pokud jde o dosud dosažené výsledky zmíněné reformní činnosti, v **oblasti územní samosprávy:**

- *byla posílena samospráva na regionální úrovni (zvláště ve Francii a v Itálii),*
- *byly omezeny možnosti státní správy zasahovat do výkonu územní samosprávy.*

Celkově došlo ke **zvýšení kompetencí obcí** - avšak při současném rozumném spojování malých obcí do větších celků (ve Švédsku se například v osmdesátých letech počet obcí takto snížil téměř desetkrát).

Jedním z významných prvků decentralizace správní činnosti se stal **rozvoj samosprávy na regionální úrovni** (včetně upřesnění systémů zaměstnávání úředníků regionálních a místních úřadů), k němuž v posledním čtvrtstoletí došlo v řadě zemí Evropské unie. **Důraz kladený na její efektivní činnost** – a tím i na růst profesionalizace úředníků - **vychází z potřeby důsledně decentralizovat správní činnost** zdůrazněné v řadě dokumentů přijatých orgány Evropské unie a jejích jednotlivých národních států.

Rovněž další mezinárodní organizace s celoevropskou působností ovšem často hovoří o **Evropě 21. století** především jako o **kontinentu regionů** a interregionální spolupráce. Z uvedeného důvodu je v Evropské unii přikládán i značný význam rozvoji příhraniční

a přeshraniční spolupráce, prohlubování kontaktů mezi obcemi v rámci tzv. „twinningu“ a dalším aktivitám podporovaným i finančními prostředky z evropských strukturálních fondů.

Veřejná správa v členských státech Evropské unie byla v sedmdesátých, osmdesátých a v devadesátých letech konfrontována i s některými problémy, které byly relativně nové. Jedná se hlavně o *problematiku tvorby a ochrany životního prostředí, boj proti drogám* spojený s vytváření předpokladů pro úspěšné léčení narkomanů, na *důslednější zabezpečování principu rovnoprávnosti mužů a žen v pracovní činnosti, respektování práv a požadavků invalidních občanů, příslušníků národnostních a etnických skupin* a o některé další.

V úsilí o zkvalitňování výkonu veřejné správy se v Evropské unii - obdobně jako ve Spojených státech amerických, Kanadě a v Japonsku - **velká pozornost přikládá důsledkům tzv. „postmoderní manažerské revoluce“**, jež kritickému pohledu podrobila po desetiletí používané tradiční postupy, organizační struktury a styly práce úřadů. **Jedním z jejich výsledků se stalo hledání a formování flexibilnějších organizačních struktur a vytváření menších, dosti autonomních, jednotek řízených spíše manažerským než tradičním způsobem.** Na zmíněném základu je možno **pozitivně odpovídat na požadavek růstu transparentnosti výkonu veřejné správy**, který občané státy častěji zdůrazňují.

Velmi závažným požadavkem Evropské unie je zabezpečování růstu podílu občanů na řízení věcí veřejných, především na úrovni municipalit. Uskutečňování uvedeného požadavku si vyžaduje celkovou změnu stylu řízení správních úřadů, změnu chování jejich úředníků k občanům mimo jiné jako ke klientům služeb, které obec poskytuje a zabezpečuje a které občané z velké části uhrazují.

Příklady z Evropské unie dokládají skutečnost, že změna stylu práce úřadů je důležitým předpokladem pro uskutečnění zásady, která je v angličtině označována za „*citizen participation*“.

Uskutečňování reformy veřejné správy přirozeně všeobecně zvyšuje profesní a etické nároky kladené jak na volené představitele územní samosprávy, tak prakticky na veškeré kategorie úředníků veřejné správy. Z uvedených důvodů je jedním z charakteristických rysů soudobé státní správy a územní samosprávy členských států Evropské unie systematický důraz kladený na *celoživotní vzdělávání jejich pracovníků*.

Z pohledu samotných systémů profesního vzdělávání, jakkoli není celková generalizace možná, **jsou pro většinu členských států EU příznačné některé obecnější charakteristiky.** Jednou z nich je nesporná *preferenze distančních prvků výuky*. S ní je bezprostředně spjato *vytváření a zkvalitňování informačních systémů vzdělávání pracovníků státní správy*. *Dalším příznačným faktorem jsou snahy o určitou standardizaci jednak kvalifikačních požadavků kladených na úředníky, jednak pokusy o standardizaci výukových programů.* Důraz na kvalitu vzdělávacích aktivit stojí všeobecně v popředí pozornosti.

Za situace, kdy celoevropské programy zaměstnanosti jednoznačně v programu ADAPT jednoznačně preferují růst adaptability pracovníků na změny, jež nastávají na trhu práce, **členské státy Evropské unie přijaly řadu opatření, která mají celoživotní vzdělávání usnadnit.** V první řadě *se přihlásily ke konvenci Mezinárodní organizace práce (International Labour Organization - ILO)* a vymezily podmínky, za nichž je úředníkům poskytováno studijní volno a další *pracovní úlevy.* **Obecně je rovněž zdůrazňována skutečnost, že růst kvalifikovanosti pracovníku veřejné správy bude v dlouhodobé perspektivě nespornou komparativní výhodou Evropské unie jako celku.**

S přihlédnutím k uvedeným skutečnostem je v členských státech Evropské unie věnována **zvýšená pozornost další specifikaci profilu úředníka veřejné správy**. V podstatě existuje shoda ve stanovisku, že úředníci státní správy - a úředníci samosprávného úřadu v řídicím postavení - by měli být vysokoškolsky vzdělanými jedinci se všeobecným kulturním rozhledem a s vnitřním zájmem na průběžném dlouhodobém zdokonalování v jejich profesi. Měli by být schopni účinně komunikovat s občany, mít jisté právní povědomí, organizační schopnosti a v neposlední řadě by měli aktivně přistupovat k řešení pracovních problémů. Totéž v zásadě platí i v případě nároků kladených na úředníky se středoškolskou klasifikací.

S naznačeným přístupem je spjat další příznačný rys systémů profesního vzdělávání představitelů a úředníků veřejné správy spočívající v jejich napomáhání k flexibilnímu přizpůsobování měnícím se požadavkům na trhu práce. Akcentuje se tudíž zejména vnitřní koherence, operativní přizpůsobování skutečným potřebám v jednotlivých úrovních výkonu veřejné správy.

Za východisko úprav vzdělávacích programů a projektů se pokládá analýza reálných úkolů, které konkrétní úřady řeší.

Obecně lze konstatovat, že se dnes **v oblasti vzdělávání pracovníků veřejné správy v členských státech Evropské unie projevují dvě základní tendence**. První je **představována působností jedné či menšího počtu centrálních institucí** (obvykle s řadou regionálních pracovišť), **kteří zabezpečují vzdělávání jednak pro celou oblast státní správy, jednak pro sféru územní samosprávy**. Zmíněná tendence se nejvýrazněji projevuje ve Francii.

Druhy směr je reprezentován sítí většího počtu specializovaných škol a dalších vzdělávacích institucí nabízejících různé kurzy a semináře především zastupitelům a úředníkům municipálních a regionálních úřadů. Takováto centra profesní výuky působí zvláště ve Skandinávii, ve Španělsku, Lucembursku a v Řecku. Ve Skandinávii – a rovněž ve Velké Británii - se orgány územní samosprávy na širší regionální úrovni nejednou spojují zakládají specializovaná vzdělávací zařízení, případně přijímají nabídky kurzů vypracovaných soukromými a polosoukromými agenturami.

Třebaže se **počet nabídek vzdělávacích aktivit zvyšuje, rychlost změn, jimiž dnešní evropská správa prochází, je taková, že nelze s potřebným tempem zajistit zvyšování kvalifikace a rekvalifikace všech úředníků, kteří takovýto postup potřebují**. Je tomu tak mimo jiné i proto, že **profesní vzdělávání je z pohledu velké části správních úřadů finančně značně náročné** (nejednou náklady na dlouhodobější vzdělávání úředníka několikanásobně převyšují výdaje na jednoho vysokoškolského studenta). I z uvedeného **důvodu se představitelé veřejné správy snažili hledat poučení v jiných subjektech**. Patřily k nim především **velké společnosti, které již dříve musely řešit problém průběžného vzdělávání svých pracovníků**.

S využitím přístupů typických pro tzv. „**vzdělávání ve firmě**“ (in. company training) byl postupně formován systém tzv. „**učícího se úřadu**“ založený na zásadách „**vzdělávání v úřadu**“ (in- service training). Jeho příznačným rysem je tzv. „**výuka na míru**“ (taylor- made training). **Znamená to, že příslušný typ vzdělávání vychází z konkrétních potřeb menšího úřadu, nebo některé části velkého správního úřadu** (proto ti, kdo projekt konkrétní vzdělávací aktivity připravují, obvykle nejdříve studují problémy takovéhoho pracoviště).

Dalším rysem uvedeného systému je skutečnost, že umožňuje kontinuální výuku úředníků a volených představitelů (aniž by bylo profesní vzdělávání rozčleněno do řady vzdělávacích aktivit s delšími či kratšími přestávkami). **Strategickým místem vzdělávání se tak stává nikoli specializovaná škola či institut, nýbrž konkrétní pracoviště menší**

skupiny úředníků (a oněch volených představitelů, kteří za činnost příslušných úseků úřadů územní samosprávy odpovídají).

V nastíněném typu profesního vzdělávání jsou jeho **hlavními organizačními formami „pracovní semináře“ (workshops), širěji koncipované „semináře“ (seminars) a „kulaté stoly“ (round tables).**

Závěrem lze konstatovat, že v členských státech Evropské unie veřejná správa - podobně jako jiné oblasti života společnosti – prochází významnými změnami. Státní služba reaguje jak na požadavky na posilování principu subsidiarity, na potřebu praktické implementace zásad New Public Management a New Environmental Public Management, jakož i na další výzvy, které jsou před evropskou veřejnou správou na počátku 21. století postaveny. Zmíněným novým úkolům přirozeně odpovídají i upřesňované systémy profesního vzdělávání úředníků státní správy.

Literatura:

1. „Civil Service Systems in Western Europe“, edited by: Hans A.G.M. Bekke and Frits M. van der Meer, Edward Edgar Publishing Limited, Cheltenham (United Kingdom) 2003, ISBN : 1 84064 607 1
2. „Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis“ edited by Eran Vinoda ,Marcel Dekker Inc., New York 2002, ISBN: 0 – 8247 – 0717 - 6

Kontaktní adresa:

prof. PhDr. Karel Lacina, DrSc.

Ústav veřejné správy a práva, FES, Univerzita Pardubice

Studentská 84

530 09 Pardubice

tel.: 46 603 6236

e-mail: Karel.Lacina@upce.cz

Recenzoval: Mgr. Josef Sedláček, Ústav veřejné správy a práva, FES, UPa