

PROBLEMATIKA VZDĚLÁVÁNÍ PRACOVNÍKŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Vladimír Čechák

Vysoká škola finanční a správní, o.p.s.

Abstract: *Quality and efficiency of the public administration is not assessed according to adopted criteria or technical and technological innovations but always according to public administration authorities and offices employers – civil servants activities. The decisive role in this process is played predominantly by the level and the quality of their education which principal is represented first of all by professional knowledge and skills. Simultaneously it is not possible to reduce the education only on them. The contemporary conception of civil servants education is regulated by law only in the case of local government civil servants. This possible to consider the mentioned conception – according to the achieved experience – as the necessary minimum sufficient only for the acquirement of basic professional knowledge, respectively of its supplement. The step by step managerial approaches and methods implementation in the public administration is required also by principle changes in the leading persons – heads of authorities and offices – education. Taking the fact that the majority of these employees is graduated from universities into account the preparation of the management education type analogically to MBA (Master of Business Administration) and MPA (Master of Public Administration) courses seems to be the optimum.*

Keywords: *civil servants education, professional knowledge and skills, company culture, administration culture, functions and tasks in the public administration, civil servant personality, managerial proceeding and methods, management education in the public administration, MPA (Master of Public Administration) courses.*

1. Úvod

Jedním ze základních cílů reformy veřejné správy, které (je otázkou nakolik koncepčně a konzistentně) probíhají již více než desetiletí, bylo a v současnosti je zvýšení kvality a efektivnosti výkonu veřejné správy. V posledním roce byl tento proces podpořen velmi intenzivní informatizací.

Všechny změny a inovace ať již organizačního či technického a technologického charakteru mohou splnit svůj účel jedině v případě, že se setkají s pochopením a vstřícným postojem těch, kdo je v konečné instanci realizují - tj. úředníků a pracovníků veřejné správy. Občan a občanská veřejnost se neseťkává v běžném životě s „principy reformy“ ani s „optimalizací správních postupů“, nýbrž vždy s konkrétními lidmi, kteří tyto „principy“ uvádí v život a zmíněné „optimální správní postupy“ vykonávají - tedy úředníky veřejné správy. Právě jejich kvalita, kvalifikace, profesní připravenost a osobnostní vlastnosti jsou tím, co rozhoduje o konečném úspěchu všech optimalizačních kroků a inovativních změn.

Pracovníci (úředníci) veřejné správy jsou, nejen obrazně řečeno nýbrž zcela reálně, aktivním integrujícím prvkem, který jednotlivé komponenty správního komplexu nejen spojuje, nýbrž uvádí je v organizovanou činnost. Všechny změny, všechna opatření ke zvýšení efektivnosti a kvality veřejné správy nabývají svůj smysl a mohou plnit svoji funkci jen prostřednictvím jednání a konání pracovníků správních institucí. Obecně lze přijmout názor, že kvalita výkonu veřejné správy je určována, a to velmi výrazně, právě „kvalitou“ fyzického nositele tohoto výkonu, tj. lidských zdrojů – konec konců správního pracovníka (úředníka).

2. Profesní příprava a vzdělávání

Pokud se máme zabývat problematikou postavení a zejména profesní přípravou pracovníků veřejné správy, bude účelné věnovat několik poznámek pojetí veřejné správy jako určitého, relativně dobře vymežitelného „subsystému“ společnosti. (Předpokládáme, že i „společnost“ chápeme jako „systém“.) Klíčem k pochopení funkce veřejné správy a tím i k postavení úředníků, nároků na ně a na jejich vzdělávání, je analýza jejího postavení a fungování právě jako „subsystému“, jehož „vnitřní“ uspořádání a procesy jsou podstatně určeny nikoliv jen nároky samotné veřejné správy (subsystému), nýbrž především potřebou vývoje „systému“ (společnosti). Jak uvidíme, toto poněkud „abstraktní“ pojetí přístupu k veřejné správě může mít (a také má) řadu konkrétních důsledků právě pro oblast řízení lidských zdrojů ve veřejné správě.

Je třeba přihlédnout i k vývoji systémů veřejné správy, jejichž současná podoba v mnohém ovlivnila i typy právní úpravy postavení pracovníků – úředníků veřejné správy. Jde o základní typy vztahů pracovníka k organizaci upravující jeho zaměstnanecké postavení, práva a povinnosti a podmínky jeho kariérního postupu. (V literatuře bývají označovány jako „modely zaměstnanosti úředníků“.) V zásadě lze uvést dva takovéto základní typy¹ (modely) postavení úředníka (pracovníka) veřejné správy.

První bývá označován jako „kariérní systém“. Zformoval se především v zemích evropského kontinentu a zde také se stal po dlouhou dobu tradičním charakteristickým rysem správy vůbec. Vyznačoval se určitou uzavřeností (bývá také v odborné literatuře označován za „uzavřený“), s přesně formulovanými podmínkami a požadavky na pracovníky vstupující do tohoto systému, stejně tak s přesně formulovanými podmínkami kariérního růstu, a způsobů hodnocení. Typickým rysem byla výrazná personální stabilita a pracovníkům (úředníkům) poskytoval (s výjimkou závažných disciplinárních přestupků) celoživotní perspektivu poměrně společensky prestižního zaměstnání. Jeho „uzavřenost“ nebyla jen formálně právního charakteru. Na jedné straně, z hlediska pracovníků, výrazně snižovala potenciální (i reálnou) konkurenci, na straně druhé byl „odchod“ pracovníka (úředníka) na pracovní pozice „mimo“ správní aparát (tedy výstup ze „systému“) značně nepravděpodobný. Rozhodnutí „vstoupit“ do tohoto systému, čili rozhodnutí „stát se úředníkem“ bylo zpravidla rozhodnutím „na celý život“. Je zřejmé, že k takovému „rozhodnutí“ se odhodlali především lidé s určitými osobnostními rysy a většinou i vyhraněnými hodnotovými preferencemi.² „Prostupnost“ mezi veřejnou správou (veřejnou sférou) a soukromým sektorem byla v takovémto případě výrazně omezena.

Druhý ze zmíněných „zaměstnaneckých modelů“ ve veřejné správě bývá v odborné literatuře označován jako „poziční systém“ či jako „systém merit“. Jestliže „kariérní systém“ byl tradičně spojován s kontinentem, poziční systém se postupně utvořil a převládal ve Spojeném království. (Výhody a nevýhody obou systémů jsou v literatuře dostatečně a důsledně postiženy.) Tento systém bývá označován (na rozdíl od předchozího) jako „otevřený“. Otevřený je především pro „vstup“ pracovníků na pozice úředníků i z oblasti mimo veřejnou správu. Kariérní postup zde není dán striktně pragmatikou „služebního postupu“, tj. odpracovanými lety na „předcházejících“ pozicích, nýbrž reálnými výkony a dosaženými pracovními výsledky (zásluhami). K jeho charakteristikám a předpokladům jeho funkčnosti patří (podle příslušné odborné literatury) dobrý a přesný popis jednotlivých

¹ Oba zmíněné „modely“ jsou v příslušné literatuře věnované personálním systémům ve veřejné správě poměrně dobře popsány, proto se zde omezíme pouze na postižení některých jejich rysů, vztahujících se k otázkám motivace.

² Na tuto skutečnost upozorňuje i literatura věnovaná obecné personalistice a psychologii osobnosti.

pracovních pozic, včetně explicitně stanovených požadavků na vzdělání a na další kvalifikační předpoklady. Jednotlivé pracovní pozice v tomto systému lze obsazovat zpravidla pouze prostřednictvím konkurzů, jejichž podmínky je nutno vždy zveřejnit. Konkurzní řízení je otevřeno každému, kdo splňuje stanovené konkurzní podmínky. Tím se mění, a to poměrně výrazně, podmínky na principiální „kvalifikaci“ správního úředníka. Na pozici „úředníka“ mohou prostřednictvím konkurzu „nastoupit“ uchazeči ze „soukromé sféry“, ale také „úředníci“ se svými zkušenostmi a praxí se mohou ucházet (a zpravidla také uchází) o (velmi často lukrativnější) pracovní pozice v soukromém sektoru.

„Poziční systém“ (merit) je (a to nejen v literatuře) spojen s reformami, přesněji s modernizací veřejné správy, zejména s postupným zaváděním manažerských metod řízení (tzv. New Public Management). Proto se začal i na „kontinentě“ prosazovat při obsazování vytypovaných řídicích manažerských pozic. Je zřejmé, že v rámci tohoto systému bude asi nutné nejen preferovat jiné typy motivačních nástrojů než v rámci striktního „kariérního systému“, ale i jiný, reálný způsob jejich řízení a je nutno zohlednit tuto skutečnost i při koncipování systému vzdělávání. (Pokud se bude tento „zaměstnanec“ model“ v oblasti veřejné správy výrazně prosazovat, lze předpokládat, že se bude měnit i tradiční typ osobnosti správního úředníka.)

Oba zmíněné „modely zaměstnanosti“ ve veřejné správě představují v současnosti víceméně „teoretické“ konstrukce. Ve své „ryzí“ podobě se vyskytují více méně sporadicky. V realitě se dnes setkáváme zpravidla s určitou (je otázka nakolik vyváženou) kombinací obou. (I když lze většinou dominanci jednoho nebo druhého typu poměrně dobře identifikovat.) To pochopitelně klade zvýšené nároky na personální řízení, ať již jde o způsoby hodnocení pracovníků, koncipování jejich profesního vývoje, včetně vzdělávání; tak i využívání motivačních nástrojů a prostředků.

V České republice se setkáváme ještě s jednou specifickou okolností. Postavení úředníků obcí a samosprávných krajů je upraveno zákonem č. 312/2002 Sb., který představuje základní právní rámec pro personální řízení. I když se uvažovalo (několikrát) o jeho novelizaci, zůstává v platnosti ve stávající podobě do dnešních dnů. V roce 2002 byl rovněž přijat zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. Tento zákon měl nabýt účinnosti (podle původní verze) 1. ledna 2004. Úplné nabytí účinnosti však bylo několikrát odloženo (naposledy byla jeho účinnost vládou České republiky projednána 14. května 2008. V souvislosti s tím účinnost zmíněného zákona byla stanovena na 1. ledna 2012). V letech 2008 (ve druhé polovině) a 2009 (v první polovině) byl připravován věcný záměr zákona, který měl nahradit jak již zmíněný zákon č. 218/2002 Sb., tak i zákon č. 320/2002 Sb. a upravit (je otázkou, zda „sjednotit“)³ postavení (a principy odměňování) úředníků samosprávy i úředníků státní správy jednou normou. Ve druhé polovině r. 2009 byly práce na přípravě tohoto zákona přerušeny. V současné době se opět na jeho přípravě pokračuje. Lze s vysokým stupněm pravděpodobnosti předpokládat, že zmíněný zákon přinese i určitou (je otázka nakolik výraznou) změnu do (zákonem upraveného) vzdělávání úředníků samosprávy, ale také může (opět s vysokým stupněm pravděpodobnosti „bude“) upravovat i základní požadavky a organizaci vzdělávání úředníků státní správy (což zákon 218/2002 Sb. neupravoval).

³ Určitým „zdůvodněním“ tohoto záměru může být skutečnost, že v u nás existujícím „spojeném modelu“ výkonu veřejné správy vykonávají z podstatné části státní správu úředníci obcí a samosprávných krajů v přenesené působnosti.

Vzdělávání pro úředníky samosprávy je dnes upraveno platným zákonem 312/2002. Ten stanovuje jak rozsah a typ vzdělání, tak i jeho principiální obsah (18 dnů během tří let, vstupní, průběžné vzdělávání, odborná způsobilost, vzdělávání vedoucích pracovníků).

Vzdělání moderně pojímané, kromě profesních znalostí, vědomostí a dovedností, především podstatně rozvíjí způsoby myšlení, schopnosti adekvátního vnímání okolností a prostředí, orientaci v odborném, profesním, obecně společenském, politickém, ale i kulturním dění, začleňování jevů a událostí do odpovídajícího kontextu a v neposlední řadě i schopnost optimální reakce na vnější podněty a impulzy. I když ani zde nejde o úplný výčet toho, co bychom u kvalifikovaného pracovníka potřebovali a co lze od moderně koncipovaného vzdělání očekávat, můžeme říci, že jde především o takové rysy nebo součásti vzdělání, které v běžném smyslu nejčastěji označujeme termíny jako „kultivovanost“, „kulturnost“ či „přirozenou“, event. „univerzální inteligenci“. Mimo jiné, jsou to právě tyto „schopnosti“ a „dovednosti“, které vytváří optimální předpoklady pro utváření toho, co je v podnikové sféře označováno jako „firemní“ kultura a co je základním předpokladem k vytváření inteligentní „správní kultury“. Právě ta je často rozhodujícím faktorem při hodnocení veřejné správy občany.

Zmiňujeme-li se o širším rámci vzdělání stávajících i budoucích pracovníků veřejné správy, nepomíjíme ani nesnižujeme význam a důležitost odborné, více méně i velmi prakticky orientované, profesní přípravy. Nechceme rovněž zastávat názor, že v této oblasti, tj. v oblasti profesní přípravy pracovníků veřejné správy, není již nutno hledat cesty k efektivnějšímu zvládnutí příslušných znalostí a dovedností. Chceme naopak upozornit na skutečnost, že právě nalezení efektivního směru rozvoje a obsahových dominant širšího vzdělanostního rámce vytváří předpoklady k tomu, aby ty znalosti a dovednosti, které charakterizujeme jako odborně-profesní, a o něž se opírá podstatná část výkonu jak standardních, tak i kreativních činností pracovníků veřejné správy, byly zhodnoceny nejen výrazně úspěšnějším, nýbrž i flexibilnějším způsobem. Posílení širšího vzdělanostního rámce je i jedním ze způsobů usnadňujících a zrychlujících prosazování modernizačních trendů směřujících k dosažení evropských standardů veřejné správy. Jde zejména o posílení procesu demokratizace, decentralizace a debyrokratizace veřejné správy, zvýšení její efektivnosti a celkové koncepčnosti.

Je jednou z obecně přijímaných (a do značné míry i reálně akceptovaných) skutečností požadavek odpovídajícího odborného vzdělání a dalšího průběžného vzdělávání úředníků. K jistému uspokojení v tomto směru může vést skutečnost, že ve veřejné správě, zejména ve státní správě, většina úředníků má v současné době vysokoškolské vzdělání (zpravidla odpovídajícího zaměření) a další vzdělávání úředníků samosprávy je upraveno dokonce zákonem. Vysoký počet vysokoškoláků, působících ve veřejné správě, představuje současně mimořádně velkou koncentraci „lidského kapitálu“ a bylo by vhodné vytvořit i podmínky k diskusi o tom, zda stávající legislativní úprava postavení pracovníků veřejné správy vytváří dostatečně vhodné podmínky k efektivnímu využití tohoto velmi cenného potenciálu.⁴ Součástí dalšího zhodnocování a rozvoje tohoto velmi cenného „lidského kapitálu“ je kromě praktického výkonu správních činností i systém „dalšího“ vzdělávání úředníků veřejné správy. Dosavadní zkušenosti však ukazují, že rozsah vzdělávání daný současně platnou zákonnou normou (zákon č. 312/2002 Sb.), kterému je věnována zcela po zásluze patřičná pozornost,

⁴ Lze předpokládat, že připravovaná legislativní úprava postavení pracovníků (úředníků) veřejné správy vytvoří v tomto směru dostatečně vhodné podmínky.

představuje pouze prostor pro zvládnutí a zdokonalování nezbytného profesního minima, na něž nelze vzdělávání v žádném případě redukovat.⁵

Domníváme se, že stejnou, ne-li větší, pozornost by bylo vhodné věnovat i vzdělávání a vzdělávacím aktivitám, které probíhají „nad rámec“ ze zákona povinného vzdělávání. Rozsah a tématickou orientaci vzdělávání upraveného vzpomínaným zákonem lze, z mnoha důvodů, považovat za „dolní limit“⁶, za určité „minimum“, které nemůže být vzhledem k současným úkolům a potřebám veřejné správy považováno za dostačující. K podobnému závěru dojdeme, budeme-li sledovat rozsah řízeného vzdělávání (kvalifikovaných pracovníků – na vysokoškolské či středoškolské úrovni) v podnikatelské sféře. I když rozsah ani struktura vzdělávání zde není „upravena zákonem“, pohybuje se podle expertních odhadů u vysokoškolsky vzdělaných pracovníků mezi 20 až 30 % jejich časového fondu. (V případě manažerů je tato část ještě výrazně vyšší.)

Specifický okruh problémů představuje kvalitní obsahové i organizační zajištění vzdělávacích aktivit pro pracovníky (úředníky) veřejné správy. V současné době získalo akreditaci Ministerstva vnitra více než 370 institucí. (28 z nich však zajišťovalo téměř 80 % vzdělávacích akcí.) Při tak velkém počtu akreditovaných vzdělávacích institucí dříve či později (zřejmě by bylo vhodné „dříve“) bude nutno seriózně se zabývat i zvyšováním úrovně, odborné a metodické přípravy lektorů. V tomto směru vyvíjí určitou aktivitu ČAVIVS7. Bylo by však vhodné, aby i v této oblasti došlo k užší spolupráci s orgány a institucemi veřejné správy, zejména s příslušným odborem Ministerstva vnitra.

3. Vzdělávání vedoucích pracovníků – management

3.1 K otázce požadavků na veřejnosprávní management

Zvláštní pozornost si zasluhuje zejména problém dalšího vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů.

Pokud uvažujeme o koncepci, charakteru, obsahu a způsobu realizace vzdělávání managementu ve veřejné správě je zřejmě účelné vymezit (aspoň předběžně) základní požadavky nikoliv jen na znalosti, dovednosti a vlastnosti manažera veřejné správy, nýbrž na komplexní výkon (včetně způsobu jeho výkonu) manažerské funkce. Tím se dostáváme k otázce „co od manažera veřejné správy očekáváme“. Představy a očekávání, stejně jako kritéria hodnocení výkonu manažerských činností ve veřejné správě nejen mohou být, ale reálně jsou u různých (profesních, občanských, politických atd.) skupin populace různá. S naprosto jiným přístupem a jinými představami o veřejnosprávním managementu se můžeme setkat u občanské veřejnosti, jiným u „vyhraněných“ občanských hnutí (zejména ekologických), jiným např. u podnikatelských subjektů. Velmi podstatnou úlohu sehrávají v tomto směru zejména názory a očekávání politické reprezentace, i když je nutno vzít v úvahu, že její postoje nejsou a zřejmě nebudou konzistentní. (Předmětem samostatné úvahy může být i analýza příčin tohoto pestrého názorového spektra.)

Chceme-li se pokusit o nalezení aspoň částečně objektivního východiska pro vymezení postavení a funkce veřejnosprávního managementu, je zřejmě nejvhodnější obrátit se na teoretická a akademická vymezení veřejné správy a pokusíme-li se o obecně přijatelné,

⁵ K tomu viz blíže [HALÁSEK 2005].

⁶ Zdůvodnění tohoto názoru je obsaženo například i ve „zprávě ze sociologického šetření zadaného Vzdělávacím centrem pro veřejnou správu OPS“ - Průzkum rozvoje lidských zdrojů na krajských, městských a obecních úřadech – zveřejněné v týdeníku „Veřejná správa“. Viz in: Veřejná správa 22/05 str. I – VI.

⁷ Česká asociace vzdělávacích institucí veřejné správy.

pragmatické postižení funkce a poslání veřejné správy, o němž lze předpokládat, že bude v zásadě shodné s intuitivním vnímáním ze strany převážné části populace, můžeme říci, že základním posláním veřejné správy je správa společnosti v souladu s „veřejným zájmem“, tj. taková „správa společnosti“, která vede k trvalému růstu kvality materiálního i duchovního života populace⁸. Orgány jak centrální, tak i územní správy, včetně samosprávy, nesou odpovědnost za komplexní rozvoj oblasti v níž působí. Pokud se týká územní správy (včetně samosprávy) je tato skutečnost vyjádřena i v příslušné legislativě. § 2 Zákona o obcích, odst. 2, uvádí „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů“. Přesně totéž, ve vztahu k samosprávným krajům, uvádí Zákon o krajích. Základní, věcná i funkční interpretace zmíněných tezí, stejně jako jejich běžné intuitivní chápání, vede k jednoznačnému závěru: správu obce, kraje a tím spíše státu, nelze redukovat jen na vedení příslušných agend, regulativní a dozorovou činnost nad dodržováním zákonů a předpisů (i když tyto činnosti jsou velmi významnou, neodmyslitelnou součástí veřejné správy). Kvalitní vedení příslušných agend, dodržování zákonů a předpisů, stejně jako regulativní a dozorová činnost jsou základní, nutnou, ale svým způsobem minimální oblastí kompetencí správních orgánů a institucí. Tím hlavním, co od veřejné správy očekává jak občanská veřejnost, tak i všechny další subjekty, je především již zmíněný „rozvoj“, případně doplněný adjektivem (i když poněkud nepřesným) „všestranný“. V tomto smyslu dodržování zákonných či regulativních norem, předpisů, nařízení, vyhlášek atd. není cílem, nýbrž pouze prostředkem, je sice podmínkou „bezpodmínečně nutnou“, ale nikoliv podmínkou „dostačující“. Správní orgány a instituce jsou (nebo mají být) ve vlastním slova smyslu iniciátory, hybnou pákou takového vývoje svěřené oblasti, který zajišťuje prosperitu a její konkurenceschopnost, dnes již nikoliv jen v národním rámci, nýbrž i v evropském kontextu. K těmto funkcím bude stále více přistupovat další mimořádně významný aspekt a to „spravovat“ svěřenou oblast (sektor, či územní celek) tak, aby nejen se ukázal jako progresivní a konkurenceschopný vůči svému okolí, nýbrž aby přispěl ke zvýšení konkurenceschopnosti a úspěšnosti vývoje Evropské unie jako celku. Klíčové poslání orgánů a institucí veřejné správy (na všech úrovních) je tedy ve své podstatě „manažerské“.

Velmi významnou oblastí manažerské činnosti veřejné správy je „hospodaření“ s vlastním majetkem a finančními prostředky. Opět se zde setkáváme s názorem, že tato oblast je stávající legislativou dostatečně upravena a nelze zde očekávat jakékoliv komplikace. Respektování legislativy a návazných předpisů je sice nutným předpokladem, ale nikoliv dostatečným. Je známo kolik je obcí, jejichž management při dodržení všech právních norem a předpisů dospěl k výrazným finančním potížím, končících v některých případech značným zadlužením. I tato skutečnost zvyrazňuje potřebu důslednější přípravy veřejnosprávního managementu v oblasti finančních znalostí a dovedností, tj. v oblasti, která dosud byla v systémech vzdělávání pracovníků veřejné správy, včetně manažerů, více méně na okraji. (Na druhé straně je nutno konstatovat, že o vzdělávání v této oblasti nebyl a dosud není, ze strany orgánů a institucí veřejné správy odpovídající zájem.)

Z hlediska přístupu k obsahovému a tématickému zaměření veřejnosprávního managementu je nutno zmínit ještě jednu, z hlediska koncipování vzdělávacích programů, opomíjenou oblast, oblast „veřejných politik“. Veřejné politiky, zejména proces jejich

⁸ Záměrně se vyhýbáme všeobecně (i v učebnicích a teoretických pracích) používanému termínu „správa věci veřejných“, stejně jako jen velmi obezřetně budeme používat termín „veřejný sektor“. Veřejná správa, zejména její pracovníci působící na manažerských pozicích, „nespravuje“ jen „věci veřejné“, nýbrž meritorně svoji činností vytváří i stimulační (nikoliv „jen“ regulační) prostředí pro rozvoj (nebo stagnaci) aktivit soukromých subjektů (a to nejen aktivit, které se týkají jejich participace na realizaci „veřejných projektů“ – např. formou PPP).

realizace je oblastí, v níž se kvalita managementu veřejné správy prověřuje tím nejnáročnějším způsobem. Jestliže stanovení cílů a základního zaměření veřejných politik je do značné míry záležitostí politické reprezentace (ale ani ta se neobejde bez kvalifikovaných podkladů a analýz), je proces jejich realizace převážně záležitostí orgánů a institucí veřejné správy. To klade mimořádně vysoké nároky jak na znalosti a dovednosti managementu v rovině odborné, tak i na typicky manažerské schopnosti. Pokud hovoříme o odborné kvalifikaci veřejnosprávního managementu v souvislosti s realizací cílů a záměrů veřejných politik, je kladen důraz především na znalosti z oblasti ekonomie, zejména ekonomie veřejného sektoru. Je však třeba zohlednit i skutečnost, že proces realizace veřejných politik je záležitostí nejen striktně ekonomickou, nýbrž má své výrazně politické, sociální a obecně společenské souvislosti i důsledky. Proto je nutné v oblasti přípravy manažerů veřejné správy věnovat soustavně (v systému celoživotního vzdělávání) pozornost i vhodně voleným znalostem z oblasti sociologie a dalších společenských věd.

3.2 MPA – Master of Public Administration

K dalšímu okruhu problémů, který si nepochybně zasluhuje pozornosti, dospějeme, budeme-li uvažovat o předpokládaných účastnících vzdělávacích aktivit určených pro management veřejné správy, tedy dnešním termínem – pracovnících veřejné správy působících na vedoucích (manažerských) pozicích, eventuálně o těch, kteří na tyto pozice nastoupí. Zde bude nutno zohlednit jejich stávající kvalifikaci, včetně vzdělání, profesní přípravy a dosavadních manažerských zkušeností. Pokud jde o pracovníky, kteří působí na těchto pozicích (především v oblasti územní samosprávy) 3 až 5 let a více, absolvovali minimálně „vzdělávání vedoucích pracovníků veřejné správy“ podle zákona č. 312/2002 Sb. Pokud jde o jejich předcházející vzdělání, téměř 84 % z nich je absolventy vysokých škol, stupně, který odpovídá minimálně dnešnímu magisterskému studiu. (Jen minimum ukončilo své vysokoškolské studium na bakalářském stupni.) Oborově jde více méně o absolventy vysokých škol ekonomického, právního a technického zaměření. (Absolventi jiných typů vysokých škol představují relativně málo početnou skupinu.) Rovněž tuto skutečnost je nutno zohlednit při koncipování manažerských vzdělávacích programů. V posledních letech se setkáváme stále častěji s absolventy vysokoškolského studia oboru veřejná správa, ale i v tomto případě nelze předpokládat, že jde o určitou oborovou unifikaci.

I když lze vzdělávání a profesní přípravu veřejnosprávního managementu považovat za více méně „resortní“ záležitost, bylo by vhodné přihlídnout i k charakteru vývojových změn probíhajících v současnosti v oblasti terciárního vzdělávání. Chceme-li, a autorita veřejné správy to vyžaduje, aby si příprava a vzdělávání manažerů veřejné správy získala i veřejné uznání z hlediska občanů, bude zásadním problémem koncipovat ji tak, aby byla do systému terciárního, zejména celoživotního, vzdělávání organicky integrovatelná nebo aspoň splňovala kvalitativní parametry na oblast terciárního magisterského (a vyššího) studia běžně kladené.

Stejně tak je nutno akceptovat manažerské vzdělávání jako součást systematického celoživotního vzdělávání, tedy jako „navazující“ na tzv. „počáteční“, v případě manažerů veřejné správy většinou vysokoškolské studium, které bude základem pro jejich další osobnostní (vzdělanostní) a profesní rozvoj.

Na tuto skutečnost reagovaly některé vysoké školy a připravily rámcový koncept dvouletého manažerského studia v určitých (zejména prakticko – manažerských) aspektech inspirovaný i u nás úspěšně realizovanými kurzy MBA (Master of Business Administration). Při jeho přípravě bylo přihlídnuto i k zahraničním zkušenostem.

V této souvislosti je nutno se zmínit o tom, že v řadě zemí se pro tento typ studia veřejnosprávního managementu běžně užívá označení MPA – Master of Public Administration. Při používání podobně koncipovaného programu se stejným označením

(MPA) v ČR (v tomto smyslu byl zpracován návrh typového vzdělávacího programu analogického k MBA Ekonomicko-správní fakultou Masarykovy univerzity v Brně a rovněž Vysokou školou finanční a správní v Praze) je nutno zvážit základní souvislosti a okolnosti, které tímto krokem mohou být vyvolány a současně zmínit se (byť jen velmi zběžně) o realizaci zmíněných programů v ostatních evropských zemích.

V současné době podle dosud platné legislativy (zákon č. 111/1998 Sb.) v České republice není titul MPA, analogicky jako titul MBA, právně zaveden, současně dosud neexistuje v České republice „akreditační autorita“, která by byla o jeho zavedení, podmínkách získání a užívání, kompetentní rozhodnout. Pokud budeme předpokládat, že jeho charakter (a statut) může být analogický jako u titulu MBA (studium MBA je orientováno prakticko-manažersky), pak titul MPA může být (formálně i neformálně) srovnatelný s titulem MBA, který (i když není podle platné⁹ legislativy zaveden) je běžně užíván, aniž na jeho základě vznikají jeho nositeli nějaké (právní, kariérové, atd.) nároky.

V souvislosti s přípravou nové legislativy upravující postavení úředníků veřejné správy (včetně vedoucích úředníků), o níž jsme se zmínili, je možno se setkat s návrhy (velmi racionálně zdůvodněnými) na určitou charakteristiku typu manažerských pozic. Pravděpodobně by jako cílová skupina tohoto typu manažerského vzdělávání přicházeli v úvahu pracovníci působící (nebo se připravující na působení) na pozicích ředitelů úřadů ministerstev, vrchních ředitelů sekcí ústředních správních úřadů, vedoucích ústředních správních úřadů, v jejichž čele nestojí člen vlády a jejich náměstků, s výjimkou kancléře Úřadu vlády České republiky a jeho náměstků, ředitelů krajských úřadů, ředitele Magistrátu hlavního města Prahy, ředitelů úřadu statutárních měst, tajemníků obecních úřadů obcí s rozšířenou působností.

Právě pro tento typ manažerů (pracovníků na vedoucích pozicích) ve veřejné správě, jako tzv. „neobligatorní“ vzdělávání¹⁰ by připadalo v úvahu absolvování studia typu MPA.

V některých evropských zemích (téměř ve všech případech jde o členské země EU) se v posledních desetiletích¹¹ uskutečňuje studium programů MPA, jehož „inspirací“ zřejmě byly již delší dobu v Evropě realizované studijní programy MBA určené především pro podnikatelskou sféru soukromého sektoru.

I když v řadě případů je standardní doba studia programu MPA (ve srovnání s programem MBA) kratší (1 rok, 3 semestry), existují programy se standardní dobou studia až 3 roky. Délka studia je ovlivněna nejen rozsahem problematiky, která je do konkrétního programu zařazena, ale i zvolenou formou studia (presenční-distanční, „intenzivní-volnější“).

Značná diference je i pokud se týká vnitřní struktury a tématické náplně jednotlivých programů. Existují programy MPA zahrnující 15 a více modulů (např. University of Liverpool), ale také programy, které koncentrují tématickou náplň kurzu do menšího počtu (rozsáhlejších) vnitřně strukturovaných modulů.

⁹ Ve čtvrtém čtvrtletí r. 2009 měl být v Legislativní radě vlády České republiky projednán návrh nového zákona o terciárním vzdělávání, který může tuto situaci změnit. Dosud k jeho projednání nedošlo.

¹⁰ V úvahách o druhích vzdělávání v souvislosti s přípravou nové legislativy se můžeme setkat s následujícími druhy: příprava ke zkoušce obecné úřednické způsobilosti (zakončená obecnou úřednickou zkouškou), příprava ke zkoušce odborné úřednické způsobilosti (zakončená zkouškou odborné úřednické způsobilosti), vzdělávání vedoucích úředníků veřejné správy (zakončené ověřením), obligatorní manažerské vzdělávání, neobligatorní manažerské vzdělávání (MPA), průběžné prohlubující vzdělávání

¹¹ Určitou „výjimku“ tvoří Velká Británie, kde např. University of Liverpool nabízí studium programu MPA již déle než 20 let. Za tuto dobu doznal zmíněný program určitých změn, které ve své většině reflektovaly rozvoj nových manažerských metod, ale také reagovaly na vznik a postupné „pronikání“ moderních technologií (komunikačních a informačních) do veřejné správy a veřejného sektoru vůbec.

V obsahové náplni kurzů MPA v evropských zemích převládá „manažerská problematika“ v užším smyslu, manažerská ekonomie a tematika vztahená k problematice „veřejného sektoru“ (veřejná ekonomie, veřejná politika). Jako „výběrové“ tematiky jsou zařazovány i moduly věnované problematice mezinárodních vztahů (nejen otázkám Evropské unie a evropské integrace). Lze předpokládat, že tematická náplň jednotlivých programů je ovlivněna nejen „praktickou potřebou“, ale do jisté míry i tradicí či přesněji orientací dané země (případně dané univerzity) na tradiční společensko-politickou problematiku.¹² V některých případech (např. University of Warwick) umožňuje účastníkům programu příslušná univerzita absolvovat vybrané moduly i mimo vlastní země (univerzity) na vysokých školách, s nimiž v této oblasti daná univerzita spolupracuje.

Vstupní požadavky většinou vyžadují u zájemců o studium absolvování vysokoškolského studia minimálně magisterské úrovně, v některých případech bakalářského stupně doplněného určitou délkou odpovídající praxe (na manažerských pozicích ve veřejné správě). Někdy je požadována praxe (na manažerských pozicích ve veřejné správě) i u uchazečů o studium, kteří absolvovali magisterské studium. Studium programů MPA je určeno především (jen ojedinele „výhradně“) pracovníkům na manažerských pozicích ve veřejné správě (veřejném sektoru), zpravidla je umožněn přístup ke studiu těchto programů i zájemcům z oblasti soukromého sektoru za podmínek (finančních, materiálních, formálních) obvyklých v dané zemi.

V Evropě existuje „Konsorcium vysokých škol realizujících studijní programy MPA“. Jeho členy jsou např.: University of Tartu (Estonia), University of Vaasa (Finland), Institut d'Etudes Politiques de Paris (France), Erasmus Universiteit Rotterdam (The Netherlands), Katholieke Universiteit Leuven (Belgium) a další. Účelem tohoto „Konsorcia“ je vzájemná spolupráce (včetně využívání možností výměny posluchačů a pedagogů, např. v rámci programu „Erasmus“). Podmínky členství v tomto Konsorciu, stejně jako bližší údaje o jeho činnosti představují samostatný problémový okruh.

Pokud jsme dosud uvažovali o koncipování systému manažerského vzdělávání ve veřejné správě, zaměřili jsme se zejména na typ „formalizovaného“ studijního programu, realizovatelného „distanční“ nebo „kombinovanou“ formou studia. Zmínili jsme se však, že nelze o jakémkoliv studijním programu uvažovat „izolovaně“, nýbrž v zásadě jako o součásti systému celoživotního vzdělávání, které zejména u managementu dnes je bezpodmínečnou součástí jejich rozvoje.

Jistě lze při tomto studiu využít všech prostředků, které poskytuje rozvoj informačních technologií a forem distančního studia. Na druhé straně je vhodné si uvědomit, že tyto prostředky slouží především k transferu informací, méně již k formování a rozvoji manažerských, metodologických či komunikačních kompetencí. Pro tyto, více méně vysoce kvalifikované a profesně zkušené pracovníky, s kvalitním vysokoškolským vzděláním lze zvažovat, jako jednu z možných forem, stanovení (doporučení) individuálních studijních aktivit, realizovaných formou samostatného studia, s konzultační podporou špičkových odborníků (z vysokoškolské či vědecko-výzkumné sféry, včetně zahraničních). Velmi účinnou formou odborného a profesního rozvoje vhodnou především pro vysoce kvalifikované a profesně zkušené pracovníky je i pořádání monotematických seminářů (workshopů) moderovaných (zpravidla externími) odborníky z příslušné oblasti (nikoliv profesionálními moderátory). Obecně lze konstatovat, že čím vyšší je odborná vzdělanostní a profesní úroveň adresátů, jimž je vzdělávání určeno, tím výraznější by měl být jeho „individuální“ charakter.

¹² To lze říci např. o některých modulech zařazených do programu MPA na univerzitě ve Warwicku (Velká Británie).

Další vývoj systémů přípravy a vzdělávání veřejnosprávního managementu bude zřejmě podstatně ovlivněn konkrétní podobou legislativy upravující personální záležitosti pracovníků, především těch, kteří působí na manažerských pozicích. Může být rovněž ovlivněn (a bylo by to žádoucí) i vývojem a definitivním podobou změn (včetně legislativních) sféry terciárního vzdělávání jako takového.

4. Závěr

Dosavadní zkušenosti potvrzují, že obsahová náplň vzdělávání úředníka, stejně jako struktura a způsob realizace, si vyžaduje výrazných změn. Zatím co vývoj i inovační změny v organizaci a výkonu veřejné správy (včetně využívání moderních technologií) od r. 2002 intenzivně pokračovaly, byl systém vzdělávání pro úředníky (samosprávy) rozsahem a do značné míry i obsahově, fixován zákonem č. 312/2002 Sb. Zejména stanovený rozsah „povinného“ vzdělávání (18 dnů během 3 let) lze v nejlepším případě považovat za „minimální“. Lze předpokládat (podle předběžných informací), že současně připravovaná legislativní úprava bude na zmíněné skutečnosti reagovat.

V souvislosti s postupnou modernizací veřejné správy, posilováním profesionality jejího výkonu, zejména implementací manažerských metod a postupů do výkonu správních činností, se jeví jako mimořádně aktuální podstatná změna vzdělávání vedoucích pracovníků veřejné správy – veřejnosprávních manažerů. V tomto směru byly připraveny některými vysokými školami návrhy kurzů MPA (Master of Public Administration) typově analogické s kurzy MBA (Master of Business Administration). Tyto kurzy jsou koncipovány tak, aby byly integrovatelné do systému celoživotního vzdělávání. Otevřenou otázkou zůstává skutečnost, že dosud v České republice neexistuje odpovídající akreditační autorita. (Což vzhledem k „národní“ specifice veřejné správy, na rozdíl od kurzů MBA, u nichž lze plně akceptovat „zahraniční“ akreditaci, představuje určitý problém.) Lze předpokládat, že i na tuto skutečnost budou odpovídajícím způsobem reagovat již zmíněné připravované legislativní úpravy.

Použité zdroje:

- [1] BAKOŠ, E., BINEK, J., PÓČ, D. *Lidské zdroje*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 150 s. ISBN 80-7380-013-6.
- [2] ČECHÁK, V. Osobnost a profesní (kvalifikační) profil pracovníka veřejné správy. In *Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě*. Karviná: Slezská univerzita, 2007. 10 s.
- [3] ČECHÁK, V. Vzdělávání vrcholového managementu ve veřejné správě. In: *Rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě*. Olomouc, 2009. 9 s.
- [4] HALÁSEK, D. Tři roky působení zákona č. 312/2002 Sb., v oblasti profesního vzdělávání úředníků územní veřejné správy. In *VI. ročník mezinárodní konference Veřejná ekonomika a správa*. Ostrava: VŠB – TU, 2005, 9. s. ISBN 80-248-0876-5.
- [5] KOL. Vzdělávanie vo verejnej správe a vo verejnom sektore. In *Manažérstvo kvality vo verejnej správe*. Bratislava, 2008.
- [6] KRONTORÁD, F., TRČKA, M. Manažerské projekty ve veřejné správě – Projekt Národní politiky jakosti. In *Vzdělávání úředníků ve veřejné správě*, Olomouc, 2005.
- [7] LEŠTINSKÁ, V., VIDLÁKOVÁ, O., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Personalistika ve veřejné správě*. Brno: MU Brno, 2006. 177 s. ISBN 80-210-3984-1.
- [8] POTUČEK, M., kol. *Veřejná politika*. Praha: Slon, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- [9] POTUČEK, M. Česká veřejná politika jako vědní disciplína a jako předmět zkoumání. In *Teorie vědy*, 2007/2, str. 93-117. ISSN 1210-0250.
- [10] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. *Obecná část vzdělávání vedoucích úředníků ÚSC*. Brno: ESF MU Brno, 2003. 154 s. ISBN 80-210-3278-2.

Kontaktní adresa:

prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.
Vysoká škola finanční a správní, o.p.s.
Estonská 500, 101 00 Praha 10
Email: vladimir.cechak@vsfs.cz
210 088 810