

MODELY ZAMĚŠTNÁVÁNÍ PRACOVNÍKŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Martina Halásková

VŠB –TU Ostrava, ekonomická fakulta, katedra veřejné ekonomiky

Abstrakt: Příspěvek se zaměřuje na základní modely zaměstnávání pracovníků ve veřejné správě v EU. Rozlišujeme dva modely zaměstnání pracovníků v územních samosprávách (smluvní a statutární model). Struktury, které organizují zaměstnání v územních samosprávách, jsou a zůstanou velmi rozličné v rámci Evropské unie. Blíže je věnována pozornost společným a odlišným znakům zaměstnaneckých systémů v původní patnáctce zemí EU.

Abstract: The article concerns employment models in public administration EU. Employing of workers in local municipalities can be dividend into „contract model“ and „statutory model“. Structures, that organize local municipality employment, are and will be different in individual EU countries. The artikle concerns common and different employment systéms features mainly in former 15 EU countries.

Klíčová slova: zaměstnanci, pracovníci, místní samospráva, smluvní model, statutární model

Key words: employees, workers, local municipality, „contract model“, „statutory model“

1. Úvod

U zaměstnanců místní samosprávy v členských státech Evropské unie je různorodost zaměstnaneckých kategorií mezi zeměmi, mezi úrovněmi územní samosprávy i mezi místními samosprávami. Vše je rozličné, od definice zaměstnanců veřejného sektoru, až po jejich právní postavení, kariéru a úlohu v místní samosprávě. Rozdílnosti jsou patrné i u počtů zaměstnanců a jejich odměňování.

Kromě těchto konkrétních aspektů je možno rozlišit některé všeobecné principy, zejména snahu nalézt rovnováhu mezi dvěma principy, které jsou specifické pro státy Evropské unie, tj.

- **principem autonomie personálního řízení** přiznaným místním samosprávám a
- **principem respektujícím určitou rovnost podmínek zaměstnání**, použitelnou pro všechny zaměstnance veřejného sektoru.

Organizační autonomie místní samosprávy je výrazem na jedné straně principu subsidiarity stanoveným v Evropské Chartě místní samosprávy (článek 4 § 1) a v komunitním právu a na druhé straně hnutí decentralizace, které je již značně rozvinuté v zemích Evropské unie. Tato autonomie v personálním řízení je však vykonávána v rámci „administrativní demokracie“, tj. prostřednictvím právního rámce garantujícího ochranu základních práv a svobod, stejně jako rovné zacházení nejenom s občany, ale rovněž s místními zaměstnanci veřejného sektoru.¹

2. Modely personálního řízení v místních samosprávách

Existují dva modely personálního řízení, z nichž jeden zdůrazňuje autonomii, a druhý princip rovnosti, přičemž jedno hledisko zcela nevyklučuje druhé.

¹ A. Claisse, M. C. Meininger, Fonctions Publiques en Europe, Montchrestien, 1994.

Struktury, které organizují zaměstnání v územních samosprávách, jsou a bezpochyby zůstanou velmi rozličné v rámci Evropské unie. Tyto diference však neznemožňují identifikovat podobné praktiky v různých zemích, podobnosti, jež odhalují dvě kategorie. Konstrukce těchto dvou modelů by však neměla působit k tomu, že země začleněné do jedné nebo druhé kategorie splňují všechna kritéria. Určitým způsobem se tak vytvářejí dva modely místního zaměstnání veřejného sektoru, které se však sobě podobají

2.1 Statutární model

Většina členských států Evropské unie zaměstnává aparát, který je řízen legislativou veřejného sektoru i soukromého sektoru. Ve statutárním modelu hlavní kategorií je zaměstnání podléhající legislativě veřejného sektoru, podle něhož je zaměstnanec jmenován jednostranným rozhodnutím veřejného orgánu (veřejné moci). Tento typ se podobá systému tradičně nazývanému „kariérový (případně „kariérní“) zaměstnání. Devět zemí EU z původní patnáctky odpovídá do značné míry tomuto modelu: Rakousko, Belgie, Francie, Německo, Řecko, Irsko, Lucembursko, Portugalsko a Španělsko.

V těchto členských státech jsou podmínky zaměstnání ve veřejném sektoru stanoveny spíše než předpisy místní samosprávy nejčastěji Ústavou anebo zákony. Nejlepším příkladem je Francie, kde mají zaměstnanci místní samosprávy specifický status územních zaměstnanců civilní služby upravený zákony, které stanoví podmínky zaměstnání pro všechny místní veřejné zaměstnance a pracují pro jakoukoli jednotku místní samosprávy. Podobně v Lucembursku je postavení obecních zaměstnanců upraveno obecním zákonem, který stanovuje základní podmínky zaměstnání.

Existence zaměstnanců přijatých na základě jednostranného rozhodnutí orgánu místní veřejné správy (obecně nazývaných „civil servants“) je jasnou politickou volbou ze strany těchto států. Důsledkem tohoto typu jednostranné angažovanosti je konkurzní zkouška, která zůstává nejběžněji používaným prostředkem nábory.

V kariérovém systému zaměstnanec nastupující do služby v místní samosprávě vykonává zkoušku, která může mít různé formy:

- Ve Španělsku jsou tři typy zkoušek;
- ve Francii je „interní“ zkouška a „externí“ zkouška.

Poté, co byla složena zkouška a dokončena zkušební doba, zaměstnanec místní samosprávy začíná svoji kariéru, která, pokud nevznikne nějaký velký problém, normálně končí až odchodem do důchodu. Ve veřejné službě kariérní vývoj je určen předem definovaným systémem postupu, který je spojen se stanovenou platovou stupnicí.

Další charakteristikou kariérového systému je existence zákonem stanoveného systému **odměňování**. Zvyšování platů je prakticky automatické a nejčastěji je založeno na principu seniority (služebního stáří). Tak je v Německu upraveno odměňování státních zaměstnanců („Beamte“) spolkovým zákonem „Bundesbesoldungsgesetz“, které je odvislé od zařazení zaměstnance do příslušného stupně šestnáctistupňové stupnice.

Systém postupu (na základě stanovených podmínek a automatického zvyšování platu podle principu seniority) se běžně zavádí do centralizovaného procesu stanovení platu rozhodovaného jednostranně příslušnými orgány. Pracovní vyjednávání stále hraje poměrně malou roli, i když získalo již zvýšené uznání.

Statutární zaměstnanci, kteří pokud neslouží státu, tak slouží alespoň obecnému blahu na místní úrovni, mají vlastní systémy sociálního zabezpečení, které jsou nezávislé na obecním plánu sociálního zabezpečení. Takový systém je zejména běžný s ohledem na penze. Jako

příklad mohou být uvedeny Belgie (ONSSAPL – Státní úřad sociálního zabezpečení provinciálních a místních správ), Francie (CNRACL – Státní důchodová pokladna úředníků místních samospráv) a Lucembursko (Pokladna obecních funkcionářů a zaměstnanců).

2.2 Smluvní model

Země EU jako Dánsko, Finsko, Itálie, Nizozemsko, Švédsko a Spojené království má jiný model řízení místních zaměstnanců veřejného sektoru - **smluvní model**.

V těchto zemích má Ústava, zákonodárství a regulace menší význam pro určení podmínek zaměstnanosti místních zaměstnanců veřejného sektoru. **Pracovní vyjednávání** hraje mnohem větší roli v definování podmínek zaměstnání jak na ústřední, tak, na místní úrovni. V Dánsku, Finsku, Itálii a Švédsku pracovní smlouvy, které mají sílu zákona, určují podmínky zaměstnání nejenom pro smluvní pracovníky, ale rovněž pro statutární zaměstnance veřejného sektoru. Ve Spojeném království menší role přiznaná legislativě v politicko-správním systému je potvrzena skutečností, že podmínky zaměstnání pro místní zaměstnance veřejného sektoru jsou určeny pracovními smlouvami na státní i místní úrovni.

Zaměstnanci místní samosprávy v těchto šesti zemích EU nejčastěji pracují v jednotce místní samosprávy se smlouvou podle obecného práva s ohledem na ustanovení pracovní smlouvy. Zaměstnání není proto garantováno celoživotně. **Školení** může být méně důležité na státní i místní úrovni než pro statutární zaměstnance, protože smluvní zaměstnanec se najímá na specifické místo podle své kvalifikace, zatímco ve statutárním modelu kariérový systém někdy nutí veřejného zaměstnavatele, aby znovu rozvažoval kvalifikaci svých zaměstnanců.

Postup není založen na principu seniority a ztrácí svůj automatický charakter. Postup a zvyšování platu je variabilní a závislé na osobním výkonu zaměstnance. Pracovní vyjednávání v těchto zemích převažuje a je více decentralizované. Například ve Švédsku pracovní vyjednávání jsou značně decentralizovaná – místní smlouvy určují platy a jiné podmínky zaměstnání. Neexistuje již jednotný systém odměňování určený ústřední správou (vládou). Zvýšení platu je nyní založeno na zásluze a výkonu. Ve Spojeném království, pokud existují státní smlouvy, místní samosprávy nemají povinnost je aplikovat.

Pracovníci místní samosprávy v těchto zemích, protože jsou bližší obecnému právu než statutární zaměstnanci, často profitují ze systému sociálního zabezpečení, který je identický se systémem zaměstnanců soukromého sektoru. Tyto země často převedly zaměstnance místní samosprávy do systémů obecného práva, jako například v Itálii.²

I když jsou tyto dva modely odlišné, vzájemně se nevylučují. Belgie, Německo a Španělsko se téměř kvalifikují do druhé skupiny :

- **v Německu** vzhledem k malému počtu státních zaměstnanců (civil servants) v pravém slova smyslu;
- **v Belgii** vzhledem ke vzrůstající úloze hodnocení v personálním řízení na místní a provinciální samosprávné úrovni;
- **ve Španělsku** s ohledem na růst počtu smluvních zaměstnanců v provinciích a v obcích.

² La protection sociale des agents publics en Europe. Coopération Sociale Européenne Développement/Institut Syndical Européen, zpráva č. 68, Brusel, listopad 2000.

3. Společné přístupy pro harmonizaci podmínek zaměstnání v místním veřejném sektoru

Evropská unie nemá žádnou kompetenci v oblasti zaměstnání veřejného sektoru v členských státech EU. Tato oblast je ryze v působnosti individuálních států podle principu subsidiarity. Nicméně skutečnost členství v Evropském Společenství vykonává vliv, který jde až za hranice směrnic a jiných předpisů.

Mnoho faktorů může osvětlit ne-li přímo harmonizaci, tak alespoň „vzájemné uznání“ postupů nástupu do zaměstnání v místních samosprávách Evropské unie. Jsou dvojího druhu:

- ty, jež byly generovány vytvořením Evropského Společenství,
- ty, jež vznikly v důsledku sociálně-ekonomických faktorů.

Realizace Evropského trhu, spolu s použitím určitých směrnic týkajících se sociálních záležitostí ovlivnila personální řízení v místních samosprávách. Kritéria konvergence definovaná v Maastrichtské smlouvě urychlila v zemích EU ochotu kontrolovat veřejné výdaje a snahu využívat veřejné prostředky s větší uvážeností. Ohled na rovnováhu základních výdajů vedl k úsporám ve starobních důchodech a nákladech na platy. I když pouze některé členské státy snížily počet zaměstnanců ve veřejném sektoru, všechny státy projevily reálnou angažovanost pro zlepšení účinnosti a produktivity veřejného sektoru na ústřední i místní úrovni. Toto zaměření veřejných orgánů bylo vyvoláno též výzvami občanů po veřejných službách, které budou účinnější a současně levnější a dostupnější. Rozpočtová omezení, zdůvodněná liberálně ekonomickými argumenty, mohou pomoci vysvětlit zavedení principů výkonnosti, účinnosti a vyhodnocování do řízení zaměstnanců veřejného sektoru v zemích Evropské unie.³

Trh práce se na počátku 90. let minulého století stal nestabilním a vedl k nové konkurenci mezi veřejnou sférou a soukromým sektorem. Veřejný a soukromý sektor se staly předmětem stále častějšího srovnávání. Přísný management veřejných prostředků, napětí na trhu práce, stárnutí populace, to vše jsou problémy, na nichž se podílí všechny země Evropské unie, a které je nutí hledat společná řešení personálního managementu, nebo alespoň podobné odpovědi.

4. Otázka zaměstnání v lokálním veřejném sektoru

Ve světle těchto zásadních trendů se mluví o „europeizaci“ metod veřejného managementu na ústřední i místní úrovni a dovolávají se „**Evropského správního prostoru**“ (EAS – European administrative space).

„**Uniformizace**“ zaměstnání ve veřejném sektoru není ničím novým. Ve skutečnosti vedle diverzity postupů personálního řízení v místních samosprávách slouží jako dobré základy tytéž právní principy – nediskriminace při postupech nábory, respekt ke stanoveným pravidlům, neutralita činitelů veřejného sektoru, odpor vůči libovolným rozhodnutím a nepotismu, hierarchie právních principů, atd.

Management územních samospráv ve všech členských státech Evropské unie je klasifikován čtyřmi pojmy:

- flexibilita,
- otevřenost,
- subsidiarita a

³ Zaměstnanci místní samosprávy v patnácti zemích EU. Centrum distančního vzdělávání. Příloha ke sborníku VI.konference Olomouc 2004. ISBN 80-244-0951-8

- normalizace.

Flexibilita se týká systémů odměňování, jež závisí stále méně na automatickém postupu na základě seniority; hodnotících procedur, jež vzrůstající měrou zahrnují individuální výkonnost zaměstnanců a pracovní doby. **Otevřenost** místních samospráv vůči občanům Unie, vůči metodám managementu soukromého sektoru, vůči principu profesionálního školení a pracovnímu vyjednávání; atd. **Subsidiarita** prostřednictvím decentralizovanějšího personálního řízení a místních pracovních smluv; atd. **Normalizace** místního zaměstnání ve veřejném sektoru cestou harmonizace pracovních vztahů mezi zaměstnanci řízenými legislativou veřejného sektoru a zaměstnanci na základě smluv soukromého sektoru, reintegrace místních zaměstnanců veřejného sektoru do všeobecného systému sociálního zabezpečení; atd.

5. Závěr

Tyto trendy mohou zavrhnout statutární model. Absence spravedlnosti generovaná určitými velmi decentralizovanými a personalizovanými manažerskými technikami donutila některé místní samosprávy, aby znovu zavedly minimální kritéria rovnosti v podmínkách zaměstnání, jako například ve Švédsku. Je třeba zdůraznit, že v zemích střední a východní Evropy, které přistoupily do Evropské unie, zůstává statutární model jako vzor.

Použitá literatura:

POMAHAČ, R.; VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. Praha: C. H. Beck., 2002. ISBN 80-7179-748-0.

VIDLÁKOVÁ, O. Aktuální přehled veřejné správy a veřejné služby v členských zemích EU. Příloha Lidových novin, 2002.

ZAMĚSTNANCI MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY V PATNÁCTI ZEMÍCH EU. Centrum distančního vzdělávání. Příloha ke sborníku VI.konference Olomouc 2004. ISBN 80-244-0951-8

EUROPA – EPSO dostupné na http://europa.eu/epso/index_en.htm (06/2006)

EUROPA – EUROSTAT dostupné na www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/ (06/2006)

Kontaktní adresa:

Ing. Martina Halásková, Ph.D.

VŠB –TU Ostrava, ekonomická fakulta, katedra veřejné ekonomiky

Sokolská tř. 33, Ostrava 1, 70121

e-mail:martina.halaskova@vsb.cz

tel. 59 732 2315