

Srovnání systémů veřejné správy ve vybraných zemích EU

Řešení témat vznesených členy vlády při projednávání věcného záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě

I. ÚVOD

Tato analýza byla zpracována na základě úkolu vyplývajícího z Usnesení vlády ze dne 31. srpna 2011 č. 647 k věcnému záměru zákona o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě. Tímto usnesením vláda schválila věcný záměr zákona a uložila ministrovi vnitra připravit a do 30. listopadu 2011 předložit teze paragrafovaného znění se zapracováním připomínek jednotlivých členů vlády a doporučení Legislativní rady vlády.

Ministerstvo vnitra využilo možnosti náslechu projednávání uvedeného bodu v rámci jednání vlády a společně s tezemi zpracovalo také požadovanou analýzu. Jejím cílem je porovnat, jakým způsobem jsou témata, o která členové vlády projevíli zájem, řešena ve vybraných zemích EU. Snahou zpracovatelů je na základě dat poskytnutých odpovědnými ústředními správními úřady těchto států a dalších veřejně přístupných údajů stručně popsat způsob úpravy níže uvedených problematik:

- **srovnání systémů veřejné správy v zemích EU** – jaké modely existují a který je srovnatelný se systémem v ČR
- **právní postavení zaměstnanců veřejné správy** – která zákonná úprava může být pro ČR největší inspirací
- **úprava managementu a řízení veřejné správy** – kdo a jak řídí úřady
- **odměňování a benefity** – řešení zvolená ve vybraných zemích EU
- **systémová a právní úprava vzdělávání** – jaký systém je nejvhodnější ve vazbě na zvolený model veřejné správy

II. EVROPSKÉ SYSTÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY

V Evropě lze historicky identifikovat čtyři základní typy systémů veřejné správy. Jeden představuje Velká Británie a Irsko, užívající duální systém tradicionalistického typu. Na něj navazuje duální systém napoleonského typu, který používají Francie a státy jižní Evropy. Dále funguje typ středoevropský, jehož zástupci jsou především Německo a Rakousko. A konečně existuje takzvaný model severský, který zavedly a praktikují země skandinávského prostoru.

Poslední dobou se však pohled na veřejnou správu ve vazbě na celospolečenské změny spíše omezuje na dělení na spojený a oddělený model veřejné správy. Oddělený (duální) model je typický pro země nejen s konzervativním vrchnostenským pojetím vztahu občana a státu, ale také s velkou rozlohou a vysokým počtem obyvatel. Pro menší země je zpravidla typický oddělený model s různou mírou přenesení výkonu státní správy. Čistě spojený model tak v praxi existuje pouze v České republice.

V poslední čtvrtině minulého století byly v západní Evropě – a v devadesátých letech i u nás – zahájeny reformy systémů veřejné správy, které v různých zemích s různou intenzitou probíhají dodnes. Smyslem reformních procesů je modernizace systémů veřejné správy, konkrétně zvýšení efektivity výkonu správních činností, zjednodušení správních agend, dosažení větší operativnosti a v neposlední řadě i snížení finanční náročnosti. Významnou a v řadě zemí včetně ČR aktuální je tendence k výrazné elektronizaci veřejné správy – takzvaný e-government se stává jedním z prostředků zjednodušení a usnadnění řady správních úkonů.

Přestože cíle reforem lze označit za jednoznačně pozitivní, jedny a tytéž kroky nezřídka vedly k různým výsledkům. V zemích střední a východní Evropy vznikla pragmatická potřeba využít zkušenosti z realizace správních reforem v rozvinutějších státech. Je však otázkou, zda jejich zhodnocení bylo vždy adekvátní a zda to, co se ukázalo jako účelné na Západě, mělo stejný efekt v postsocialistických systémech.

Faktem zůstává, že v souvislosti s formováním takzvaného evropského správního prostoru a s prohlubující se integrací se zvyšuje nutnost koordinace a harmonizace veřejné správy v jednotlivých členských zemích. Úměrně tomu vzrůstá i potřeba vzájemné komunikace i hlubšího poznání jednotlivých systémů.

Vymezení pojmů a metodologické obtíže

Významným problémem při srovnávání systémů veřejné správy je samo vymezení pojmu veřejné správy. Pro účely této analýzy je užito vymezení, které definuje veřejnou správu jako uspořádaný soubor institucí či orgánů, vykonávající správní činnosti souvisejících s poskytováním veřejných služeb a řídících a zajišťujících veřejné záležitosti na místní i centrální úrovni.

Jednotlivé orgány a instituce veřejné správy, jejich vzájemné vztahy, kompetence a odpovědnost však bývají vymezeny příslušnou legislativou, která často vznikala za rozdílných podmínek. S problémy se setkáváme i v otázkách terminologie a při hledání vhodných jazykových ekvivalentů k odborným správním termínům, což často komplikuje možnost komparace. Nejednotnost panuje i v oblasti teoretických přístupů – například při řešení vzájemného vztahu státní správy a samosprávy.

Při porovnávání vnitřní struktury správních systémů je vhodné zaměřit se i na systém vnitřní kontroly, nastavení vzájemných vazeb mezi jednotlivými úrovněmi úřadů, právní postavení úředníků, systém jejich vzdělávání, způsob financování veřejné správy, hospodaření s majetkem apod. Z tohoto hlediska je srovnávání evropských správních systémů úkolem velmi složitým, vyžadujícím nejen znalost odlišných terminologií a přístup k relevantním údajům, ale zejména zohlednění specifických kulturních, historických i sociologických odlišností každé ze zkoumaných zemí.

V neposlední řadě velmi významným faktorem, který ovlivňuje konkrétní formu i způsob fungování správních systémů, je odpovídající politický systém. Současné politické a správní systémy mají řadu styčných bodů (volební systémy, způsob konstituování samosprávních orgánů) a při posuzování jednotlivých správních modelů nelze nezhlednit zásadní nutnost jejich korespondence s příslušným modelem politickým. Ukazuje se, že nelze přebírat a implementovat systémy z jiného prostředí bez respektování výše uvedených zásadních parametrů. V opačném

případě vedou i dobře fungující praxe z jedné země k neúčinnosti a nefunkčnosti v zemi druhé.

Spojený a oddělený model

Termíny spojeného a odděleného modelu výkonu veřejné správy, u nás běžně užívané, jsou v cizině často zcela neznámé. Vhodnost jednoho či druhého systému veřejné správy je v zásadě odvislá od několika měřitelných parametrů (velikost území, počet obyvatelstva, rozsah právní regulace, decentralizace ve vztahu k dostupnosti veřejných služeb, efektivita výkonu a dalších).

Zjednodušeně lze říci, že oddělený (duální) model je postaven na existenci dvou větví úřadů až do místní úrovně, a to na principu odděleného výkonu státní správy od samosprávy. Nevyužívá se tedy princip decentralizace agend veřejné správy, ale spíše institucionální dekoncentrace.

Oproti tomu spojený model využívá existenci samospráv (ale i dalších subjektů) k přenesení výkonu státní správy. Územní samosprávy pak zastupují stát na základě zvláštních zákonů státní správy. Jde tedy o decentralizaci státní správy, včetně činností vrchnostenského charakteru.

Velmi důležitým aspektem při volbě vhodného modelu je vyjasnění vztahu mezi centrální, regionální a místní úrovní. Při popisu vztahů místní a národní vlády se rozlišení polarizuje na systémy, které využívají subsidiaritu na straně jedné a solidaritu na straně druhé. Subsidiarita je zde chápána jako možnost rozhodovat o vlastních záležitostech, solidarita jako možnost spolehnout se na soudržnost rozhodování. Tradiční subsidiární modely (např. britský, švédský) jsou dnes více než v minulosti „infikovány“ solidaritou, zatímco tradiční solidární modely (např. německý, francouzský) se nakazily subsidiaritou.

Je samozřejmé, že každý z uvedených modelů má svá pozitiva i negativa. V ČR převládly v roce 1999 argumenty pro spojený model a dosud jsou nad vhodností tohoto řešení vedeny odborné i laické polemiky.

III. PRINCIPY PRÁVNÍ ÚPRAVY PRÁV A POVINNOSTÍ STÁTNÍCH ÚŘEDNÍKŮ

Kvalitní a vhodně zvolená právní regulace práv a povinností úředníků je jedním ze tří základních pilířů efektivní veřejné správy. Úředníci veřejné správy mají ze samotné podstaty úlohy veřejné správy zvýšený rozsah povinnosti, ale i práv, než je tomu u zaměstnanců v soukromé sféře. Úkolem veřejné správy je totiž zajistit naplnění zákony stanovených práv a povinností občanů a institucí (dále jen „klientů veřejné správy“) při dodržení právního řádu ČR a při zajištění celospolečenských zájmů státu či územního samosprávného celku a zájmů třetích osob. Zvýšený rozsah odpovědnosti úředníků veřejné správy za veřejnou službu vyžaduje také zvýšený rozsah kompenzací, neboť úředník veřejné správy má některá svá práva zákonem omezena. Také charakter činnosti úředníka veřejné správy je z hlediska celospolečenského významu výrazně vyšší, než je tomu u jiných profesí. Rozhodování o právech jiných osob či institucí má v řadě případů nevratné dopady do jejich života (zejména u agend jako je sociálně-právní ochrana dětí, agendy majetkové, sociální a zdravotní).

Druhým zásadním cílem veřejné správy je zajistit transparentnost, kontinuitu a předvídatelnost práva. I zde je role kvalitních úředníků nezastupitelná. K naplnění tohoto cíle je nezbytné vytvořit optimální podmínky, zejména formou právní úpravy organizace a vzájemných vazeb uvnitř veřejné správy a zajištěním právní ochrany úředníků před zájmovými vlivy. Špatně nastavená organizace veřejné správy a nekvalitní právní ochrana úředníků se projevuje ve vysoké a často účelové fluktuaci a vede ke strachu úředníků přijmout odpovědnost za vlastní rozhodnutí.

K zajištění výše uvedených principů veřejné správy má ČR v současnosti upraveny zvláštním zákonem práva a povinnosti úředníků územních samosprávných celků,¹ ale nemá účinnou právní úpravu pro úředníky ve správních úřadech (zaměstnance státu).² Tito zaměstnanci tak nemají žádnou zvýšenou právní ochranu nad obecnou normu zákona č. 262/2004 Sb., zákoníku práce, což se odráží nejen ve vysoké

¹ Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

² Dnes již zřejmě neaplikovatelný Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon)

fluktuaci, ale také v dlouhodobém poklesu kvality státní správy a částečně i zvýšeným počtem projevů korupčního jednání.

Právní úprava práv a povinností úředníků v zemích EU je v zásadě odvislá od zvoleného modelu veřejné správy. Členské státy lze v zásadě rozdělit do tří skupin:

1. První skupina států (nejtypičtějšími představiteli jsou Francie, Itálie, Rakousko, Německo, Belgie), kde je právní úprava postavena na veřejnoprávní úpravě s využitím principu služebního poměru, má duální systém veřejné správy a jeho zásadní odlišnosti se promítají do potřeby odlišné právní úpravy pro skupinu státních úředníků a pro skupinu úředníků samospráv.
2. Druhá skupina států má upraven pracovní poměr na principu soukromoprávním (Španělsko, Portugalsko, Řecko) a částečně aplikuje princip spojeného modelu.
3. Třetí skupinu tvoří Česká republika a Spojené království, kde žádná zvýšená právní ochrana zaměstnanců státu neexistuje, jelikož de iure žádné zaměstnance státu nemá.

Zcela zásadní pro správnou právní úpravu je volba nejvhodnější formy právního charakteru zvolené právní úpravy. K výběru vhodné formy právní úpravy se tak de facto jeví dvě základní možnosti:

Veřejnoprávní poměr

Pracovní poměr postavený na veřejnoprávním principu s využitím principu služebního poměru umožňuje větší omezení práv úředníků státu, zvýšenou míru jejich povinnosti, ale zároveň větší rozsah kompenzací, zejména finančních. Pro tento typ právní úpravy je charakteristická podřízenost subjektů právních vztahů a s tím spojená heterogenní metoda úpravy.

Pozitiva: Veřejnoprávní poměr umožňuje v mnohem větší míře upravit širší podmínky pracovního poměru, práva a povinnosti úředníků veřejné správy při respektování veřejnoprávní úpravy veřejné správy samotné a potřeb státu. Tento typ právní úpravy více odráží charakter veřejné správy a její působnost a zároveň umožňuje výrazně vyšší ochranu úředníků před politickými tlaky. Jelikož je postaven na principu

služebního poměru, naplňuje mnohem více požadované cíle, tedy odpolitizování veřejné správy a zajištění kontinuity činnosti veřejné správy a její stability.

Negativa: Vyšší ekonomická náročnost a částečně uzavřená pyramidální struktura, neumožňující vstup zájemců mimo veřejnou správu do vyšších pozic. Nedílnou součástí služebního poměru je kariérní řád a znamená garanci buď kariérního postupu úředníka při splnění taxativně daných podmínek anebo jistotu vyššího platu. Dalším problémem je implementace disciplinárního trestání, která sice garantuje úředníkům maximální ochranu, ale je jak organizačně, tak ekonomicky náročná.

Na základě zahraničních zkušeností lze konstatovat, že veřejnoprávní poměr umožňuje jen obtížnou prostupnost mezi státní správou a samosprávou a může vytvářet podmínky pro rezistenci úředníků vůči celospolečenským změnám i systémovým změnám v úřadě. Neexistence konkurence a pocit jistoty může vést k „zakonzervování“ nekvalitních úředníků, přičemž možnost jejich propuštění je komplikovaná. Proto v současné době většina zemí EU, používajících tuto úpravu, usiluje o alespoň částečný přechod k soukromoprávnímu poměru.

Soukromoprávní poměr

Právní úprava postavená na soukromoprávním principu, tedy na principu legální licence a odchylkách od Občanského zákoníku a Zákoníku práce, umožňuje založit pracovní poměr na relativně flexibilnějším základu. Cílem je upravit šířeji práva a povinnosti profesní skupiny úředníků veřejné správy nad zásady stanovené obecnou úpravou (shodnou pro všechny občany) a zároveň zachovat rovnost mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem při upřednostnění prvků individuálního pracovního práva, principů legální licence³ a možností dvoustranné dohody.

Pozitiva: Tato varianta řešení je ekonomicky výrazně méně náročná. Umožňuje flexibilnější změny v organizaci i reakci na novinky ve společenské objednávce na veřejné služby. Zároveň dovoluje prostupnost mezi ústřední státní správou a samosprávou, čímž snižuje veřejné výdaje. Větší podíl konkurence vytváří větší tlak na úředníky zvyšovat svoji vlastní kvalitu a odbornost.

³ „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ – Čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ČNR č. 2/1993 Sb.

Negativa: Ve srovnání s veřejnoprávní úpravou vyžaduje složitější postup při přípravě právního předpisu ve vazbě na odlišnosti od Občanského zákoníku a Zákoníku práce. Oproti služebnímu poměru disponuje výrazně menšími možnostmi ochrany úředníka (byť oproti stávajícím podmínkám výrazně vyššími). Snížená míra ochrany i nejistota kariérního růstu vedou k vysoké fluktuaci schopných a ambiciózních kádrů, což se negativně projevuje na kvalitě výkonu veřejné správy. Zároveň je podstatně omezena možnost naplnění principů odpolitizování veřejné správy.

IV. POSTAVENÍ STÁTNÍCH ZAMĚSTNANCŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU

Podíváme-li se na právní úpravy definující státní službu za našimi hranicemi, například **Slovensko** přijalo svůj první služební zákon v roce 2001 a v současnosti je platným předpisem nový zákon o státní službě z roku 2009.⁴ Již v roce 2006 byl novelou původního zákona zrušen Úřad pro státní službu a jeho kompetence přebraly především samy jednotlivé úřady státní správy. Na ostatní zaměstnance veřejné správy se vztahuje zákon č. 552/2003 o výkonu práce ve veřejném zájmu a zákon č. 553/2003 o odměňování některých zaměstnanců při výkonu práce ve veřejném zájmu.

V **Polsku** je aktuálně platným právním předpisem upravujícím státní službu Zákon o státní službě z roku 2008, který nabyl účinnosti 24. března 2009.⁵ Za posledních patnáct let je to v Polsku již čtvrtý zákon o státní službě, předchozí zákony byly přijaty v letech 1996, 1998 a 2006.

Oproti tomu **Maďarsko** přijalo zákon o státní službě jako jeden z prvních států bývalého východního bloku již v roce 1992, v podobě zákona 23/1992 o právním postavení státních úředníků.⁶ Zákon byl několikrát novelizován, zásadněji v letech 2001 a 2006. Statut ostatních zaměstnanců ve veřejné správě upravuje zákon 33/1992 o právním postavení zaměstnanců veřejné správy.

⁴ Zákon o štátnej službe č. 400/2009

⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. 2008 nr 227 poz. 1505

⁶ 1992. évi XXIII. törvény - a köztisztviselők jogállásáról

V **Německu** byl v rámci federální reformy v roce 2006 téměř zcela zrušen dlouholetý Rámcový zákon pro sjednocení právního postavení úředníků⁷ a od dubna 2009 je účinný nový Zákon o právním postavení státních úředníků ve spolkových zemích. Jednotlivé spolkové země mohou dále přijímat vlastní zákony ke státní službě v územních samosprávách. Na úředníky ve státní službě na federální úrovni se i nadále vztahuje Zákon o spolkových státních úřednících.⁸

Státní služba ve **Francii** se dle platného Zákona o právech a povinnostech státních úředníků z roku 1983⁹ vztahuje na tři skupiny zaměstnanců – zaměstnance ústřední a územní státní správy a určené pracovníky ve zdravotnickém sektoru. Zákon 83-634 uvádí základní ustanovení pro všechny tři typy, ke každému z nich se dále vztahuje samostatný předpis. Službu v ústřední státní správě tak upravuje Zákon 84-16, územní samosprávu pak Zákon 84-53. Podstatnou část úpravy pak stanovují vládní dekrety. Samotný sektor je značně fragmentovaný zejména s ohledem na odlišné úrovně státní správy (centrální, departementální a lokální) a dělení na příslušný úřednický stav.

V **Itálii**, po rozsáhlé reformě z devadesátých let 20. století, kdy došlo k takzvané privatizaci zaměstnávání ve veřejné správě, se status úředníka ve státní službě velmi přiblížil běžnému pracovnímu poměru v soukromém sektoru. Na tyto zaměstnance se vztahuje Zákon 165/2001 o obecných pravidlech zaměstnávání ve veřejné správě¹⁰. Privatizací zůstalo nedotčeno pouze zhruba 15 % zaměstnanců státu a status těchto vybraných skupin (ozbrojené složky, soudní sektor, diplomatická a akademická sféra) je upraven jednotlivými zvláštními předpisy.

Ve **Španělsku** je zastřešujícím právním předpisem pro státní službu Zákon o základním statutu zaměstnanců veřejné správy,¹¹ jenž stanovuje základní pravidla pro fungování státní služby. V kompetenci jednotlivých autonomních společenství (provincií) je pak tyto obecná pravidla dále legislativně konkretizovat a upravovat.

⁷ Beamtenstatusgesetz

⁸ Bundesbeamtengesetz

⁹ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

¹⁰ Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

¹¹ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

V. ŘÍZENÍ A MANAGEMENT VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa jako celek bývá většinou zemí řízena centrální institucí, zpravidla ministerstvem či jiným ústředním správním úřadem. Na Slovensku, v Polsku a v Německu spadá veřejná správa historicky pod Ministerstvo vnitra. Naopak v Maďarsku se této sféře věnuje od roku 2010 spojené Ministerstvo spravedlnosti a veřejné správy. Také ve Francii, Itálii a Španělsku existují specializovaná Ministerstva veřejné správy. Ve Švédsku je zase problematikou pověřena vládní Agentura pro státní zaměstnance – model rozšířený i v dalších severských zemích.

Co se managementu veřejné správy týče, většina zemí se snaží institucionálně rozlišovat posty politické a posty kariérní (profesionální). Nejmarkantnější je to zřejmě v **Německu**. Tam zodpovídá ministři za chod ministerstva jeden či více (až tři) státních tajemníků, kteří jsou sice jmenováni do funkce politicky, ale mají statut státního úředníka. Státní tajemník je nejvyšším stálým zástupcem ministra na ministerstvu a jako takový má nejširší pravomoci při řízení zaměstnanců rezortu. V rámci ustanovení zákona o státní službě je nevypověditelný, délka jeho funkčního období je formálně nezávislá na funkčním období nadřízeného ministra. Státní tajemníci setrvávají ve služebním poměru bez ohledu na výsledky voleb a jejich primárním úkolem je zajištění provozu ministerstva. Nicméně protože se jedná o pozici politicky jmenovanou, může být tajemník jakožto státní úředník kdykoliv převelen do tzv. dočasné výslužby, dle § 54 Zákona o státní službě. K tomu také často dochází, protože v praxi po volbách funguje tzv. *spoils systém*, kdy funkce pozbývá automaticky nejen ministr a jeho parlamentní tajemníci, ale z politických důvodů bývají často odvoláváni také státní tajemníci i jejich náměstci.

Oproti tomu němečtí parlamentní tajemníci nejsou státními úředníky. Jedná se o jednoho až tři poslance spolkového sněmu, jejichž úkolem je napomáhat ministři při naplňování vládního programu. Jejich funkce je veřejnoprávní povahy, nesmí vykonávat jinou placenou funkci nebo zaměstnání. Mohou zastupovat ministra na jednání spolkového sněmu, spolkové rady nebo zasedání vlády. Užitečnost funkce parlamentního tajemníka je často zpochybňována a kritizována. Původní koncepce, že se v roli parlamentního tajemníka budou perspektivní poslanci připravovat na budoucí ministerskou dráhu, nebývá v praxi naplňována. Dle kritiků funkce slouží ve

skutečnosti pouze jako odkladiště spolustraníků, na které se při rozdělování ministerských křesel nedostalo, a ti v praxi plní jen nepodstatné úkoly.

Ze zemí Visegrádské čtyřky má zřejmě nejpřehlednější systém struktury ministerstev **Polsko**. Ministrovi je podřízen státní tajemník, několik podtajemníků a generální ředitel úřadu. Státní tajemník je politickým zástupcem ministra na ministerstvu, často se jedná také o poslance sejmu. Stojí v čele jednoho nebo více odborů stejně jako ostatní vedoucí odborů neboli podtajemníci. Generální ředitel úřadu je nejvyšší nepolitickou funkcí, která zodpovídá za správní vedení úřadu.

Také v **Maďarsku** v principu rozlišují oficiálně funkce politické a profesionální. Mandát politického státního tajemníka na ministerstvu je zpravidla kombinován s pozicí náměstka a jeho trvání je omezeno na dobu existence vlády. Tento tajemník může ministra zastupovat v parlamentu či na zasedáních vlády, kde však nemá hlasovací právo. Funkce byla zrušena v roce 2006 a znovu zavedena v rámci rozsáhlé administrativní reformy v roce 2010. Naopak administrativní státní tajemník je zodpovědný za chod úřadu a jeho mandát je neomezený. Zákon o veřejné službě také definuje typy politických poradců, kteří smějí být ministerstvy zaměstnáváni (na tisíc zaměstnanců úřadu připadá jeden poradce, zaměstnaný pouze po dobu setrvání ministra ve funkci). Přesto však praxe ukazuje, že i kariérní posty bývají obsazovány podle politického klíče a obsazení manažerských postů závisí na rozhodnutí ministra. Statistiky ukazují, že pouze jeden z deseti administrativních státních tajemníků vydrží ve funkci déle než čtyři roky, ba dokonce 61 % z nich setrvalo v úřadu méně než dva roky. Zákon o veřejné službě totiž umožňuje zbavit se osob v manažerských pozicích bez udání důvodu. Maďarský případ je důkazem, že sebelepší principy selhávají bez propracované právní regulace.

V **Itálii** funguje v zásadě podobný systém jako v Německu – ministr má pod sebou několik pomocných, také čistě politických „podministrů“ (mohou to být i současní poslanci). Ti mají titul podtajemník (ministr je totiž de iure tajemník). Dalším nižším stupněm je již nejvyšší stupeň teoreticky apolitické státní služby, nicméně ten je v praxi opět předmětem povolebního „kořistění“. Na tomto stupni stojí ředitelé úseků, (1. úroveň členění), případně jeden generální tajemník (na třech ministerstvech, která se nečlení na *dipartimenti*, ale rovnou na *direzione generale* (2. úroveň členění).

Pokud ministr svěří podtajemníkovi určitou celou jednu a více agend, může mu dokonce udělit se souhlasem premiéra titul viceministra.

Ve **Francii** je čistě politické vedení na ministerstvech poměrně početné. Ministři mohou asistovat jeden až dva zastupující ministři, o úroveň níže pak jeden až dva státní tajemníci. Vedle nich si každý ministr sestavuje pro úřad svůj vlastní kabinet, který tvoří sbor jeho poradců a asistentů (zhruba 20 osob). Nejvyšší funkcí v rámci státní služby tak je až generální tajemník, zodpovídající za správní úsek každého ministerstva, a po něm ředitelé jednotlivých úseků.

Španělská struktura vyšších úrovní státní služby je v porovnání s jinými státy o něco méně přehledná. To je způsobeno historickým vývojem, kdy do čistě byrokratického modelu z dob Frankova režimu začaly být postupně začleňovány nové demokraticko-politické nástroje. Základní jednotkou ministerstva je *dirección general*, DG (odpovídá zhruba odboru v ČR, podřízenou jednotkou je *subdirección general*, oddělení). Více DG ze stejné oblasti bývá zastřešeno úřadem generálního sekretariátu (v ČR zhruba úsek), který každý vede generální tajemník. Z historických důvodů se ten úsek, který se zabývá technickou správou ministerstva (finance, HR, PR apod.) nazývá podsekretariát, byť je na stejné úrovni jako ostatní sekretariáty. Výraznou odlišností je, že vedoucí pracovníci podsekretariátu včele s podtajemníkem mohou pocházet pouze z řad státních úředníků.

Čistě politickým nástrojem pak je institut státního tajemníka, což je funkce bližší spíše ministrovi než tajemníkovi (viz italský podtajemník či německý parlamentní tajemník). Státní tajemník je formálně druhá nejvyšší pozice hned po ministrovi, byť to neznamena, že mu podléhají všichni tajemníci a podtajemníci. Funkčně plní stejnou roli jako ostatní tajemníci, tedy řídí svěřené podřízené odbory i celé úseky, pokud mu jsou svěřeny i s tajemníkem.

VI. ODMĚŇOVÁNÍ A BENEFITY

Lze přijmout tezi, že odměňování ve veřejné správě se bude řídit zákoníkem práce, s tím, že v něm bude zakotven institut cílové odměny, tak jak byla navrhována úprava textu zákoníku práce. K dalším benefitům, o kterých lze uvažovat, je zvýšené odchodné, délka dovolené na zotavenou, která by mohla být stanovena obdobně jako v případě § 109 odst. 3 a § 213 zákoníku práce, tedy v délce 5 týdnů. Dalším benefitem by mohlo být zohlednění výkonu veřejné služby do důchodového zabezpečení. Benefity ve veřejné správě by měly být definovány v kariérním řádu, který by měl být s ohledem na odlišnosti týkající se jednotlivých úřadů veřejné správy dotvářen jejich vnitřními předpisy, neboť ne u každého úřadu a u každé pracovní pozice lze uvažovat o kariérním postupu. Z těchto důvodů není vhodné upravovat případný kariérní řád v prováděcím právním předpisu, neboť jeho zavedení a fungování je u každé jednotlivé instituce odlišné (byť lze připustit, že v obecné rovině by bylo možné ho v zákoně uvést). Za případný další benefit lze označit i využívání pracovních prostředků pro soukromé účely.¹²

Vzhledem k tomu, že většina zemí EU vnímá tuto oblast za velmi citlivou a v některých zemích je dokonce výše platu či odměny osobním údajem a nesmí se zveřejňovat, údaje v této kapitole se ve větší míře již nepodařilo blíže konkretizovat. Souhrnně lze konstatovat, že v zemích V4 a vyspělých státech EU15 je nastaven stejný princip: fixní plat (dle platových tříd) + pohyblivá složka + příplatky.

Podíváme-li se do zahraničí, na **Slovensku** pro systém odměňování existuje jednotné schéma (s výjimkou oblastí upravených zvláštními zákony). Plat závisí na postu, který úředník zastává, a skládá se z fixní a pohyblivé složky. Pohyblivá složka platu se může měnit prostřednictvím bonusu za odvedenou práci, přidělovaného na základě rozhodnutí vedoucího, který je omezen pouze finančními možnostmi instituce. Kariérní postup nezávisí na odsloužených letech nebo kvalitě odvedené práce, jedinou možností pro povýšení je účast ve výběrovém řízení. Tarifní plat se každoročně zvyšuje o 1 %, nejvýše však po dobu 32 let. Vedle výše zmíněných

¹² Pracovní skupina, která se podílela na vytvoření věcného záměru zákona, předpokládala širší pojetí změn v odměňování i rozšíření některých nepeněžních benefitů. V rámci připomínkového řízení však musela na své snahy rezignovat.

složek platu může mít zaměstnanec nárok na 11 kategorií příplatků. Zaměstnanci je také možné udělit mimořádnou odměnu, a to maximálně do výše 20 % jeho ročního funkčního platu.

V **Maďarsku** je systém podobný, ale výše základního platu je stanovována každoročně v závislosti na výsledcích kolektivního vyjednávání managementu a odborů, přičemž jeho výše nemůže být nižší než v roce předchozím. Kariérní postup se řídí principem seniority a zásluh. Povýšení je možné, pokud úředník splňuje podmínky vyšší platové třídy a úspěšně složí zákonem vyžadovanou zkoušku. Má-li zaměstnanec vynikající pracovní výsledky, může být povýšen před dosažením délky služby požadované zákonem. Vedle mzdy může mít zaměstnanec nárok na 7 kategorií příplatků. Mezi další benefity patří stravenky a nárok každý kalendářní rok na proplacení nákladů na ošacení do výše 150 % mzdového základu.

V **Polsku** si odměňování jednotlivých zaměstnanců si stanovuje sám příslušný úřad na základě vládou stanoveného rozpočtu a v souladu s právní úpravou státní služby. Platy státních zaměstnanců se odvíjejí od zařazení do jednoho z devíti platových stupňů, které stejně jako u nás zohledňují druh vykonávané práce, počet odpracovaných let a dosažené vzdělání. Kromě platových stupňů existuje pět skupin hodnot, které vyjadřují postavení ve služební hierarchii. Základní plat státního zaměstnance se vypočítá jako násobek základního tarifu a koeficientu stanoveného pro jednotlivé platové stupně. Výše základního tarifu je určována zákonem o státním rozpočtu a koeficient pro výpočet platu v jednotlivých platových stupních je stanoven nařízením vlády. Kromě prostředků na platy existuje ze zákona pro každý úřad fond odměn ve výši tří procent celkových mzdových nákladů. Fond odměn je určen na vyplácení odměn za individuální výkony v práci a rozdělován je vedoucím příslušného úřadu. Po pěti letech zaměstnání má státní zaměstnanec právo na jednorázovou „výroční“ odměnu (třináctý plat) ve výši 5 % svého měsíčního platu. Tato odměna se každý rok zvyšuje o 1 % až do doby dvaceti odpracovaných let. Po dvaceti letech má nárok na tuto odměnu ve výši 75 % měsíčního platu, po dvaceti pěti letech je to 100 % měsíčního platu, po třiceti letech je odměna 150 % měsíčního platu, po třiceti pěti letech je odměna 200 % měsíčního platu, po čtyřiceti letech je výroční odměna 300 % měsíčního platu a po čtyřiceti pěti letech má zaměstnanec

právo na odměnu ve výši 400 % měsíčního platu. Zvláštní příplatky dostávají úředníci, kteří se zabývají evropskými záležitostmi.

V Německu je výše platu zaměstnanců veřejné správy závislá na zařazení do platové třídy (celkem 15, v každé 5-6 podkategorií). Zařazení do jednotlivé kategorie se řídí kolektivní smlouvou, další příplatky jsou závislé na výsledcích kolektivního vyjednávání. Princip seniority byl roku 2005 zrušen. Systém odměňování státních úředníků se liší v závislosti na typu úřadu, které jsou kategorizovány na běžnou službu, pokročilou službu, vyšší pokročilou službu a vyšší službu. Zaměstnanec je honorován nikoliv za odvedenou práci, ale celkově za službu státu.

Mzdu německého úředníka tvoří základní plat, rodinné přídatky a ostatní příplatky (např. výkonnostní prémie, zahraniční příplatky). Dále k platu náleží benefity v podobě příplatků uchazečů (čekatelů) o místo ve státní službě, roční zvláštní podpory a kapitálová plnění (půjčky, úvěry). Platová sazba se odvozuje od stupně státní správy, věku, kvalifikace, rodinného stavu, počtu dětí, pracovních zkušeností (odpracovaných let) a jiných aspektů působení zaměstnance. Variabilní část základního platu se automaticky po dosažení určitých odpracovaných let navyšuje – s výjimkou úředníků a vojáků na vyšších pozicích (např. státní sekretáři, ministerští ředitelé, generálové).

Ve **Francii** je odměňování ve veřejném sektoru řešeno systémem platových tabulek. Existují čtyři základní škály, které rozlišují mezi vedoucími, úřednickými, specializovanými a nespecializovanými pozicemi. Zvyšování platů se pak může velmi lišit mezi jednotlivými skupinami, např. podle odlišného důrazu na kritérium doby dosavadní služby. Mzda se skládá ze základního platu, z příplatků a dalších bonusů. Základní plat se vymezuje pomocí vládou stanoveného indexu, který je upravován podle inflace. Tyto indexy jsou násobeny koeficientem stanoveným podle povahy instituce, pracovního zařazení a délky služby daného pracovníka. Tak jako jinde, i ve Francii úpravy platů dojednává vláda každoročně s představiteli odborů. V současné době ve Francii probíhá rozsáhlá reforma veřejné správy a starý systém je nahrazován efektivnějším a individualizovanějším bonusovým systémem, který se skládá ze dvou částí – funkční, jež bere v úvahu míru odpovědnosti úředníka, a výkonnostní, která zohledňuje individuální výkon.

Ve **Španělsku** existují dva typy státních zaměstnanců – úředníci, kteří podléhají specifickému kariérnímu statutu, a zaměstnanci najímaní podle běžných pracovněprávních pravidel. Tak jako jinde, systém odměňování je upraven příslušným zákonem a výše odměňování každoročně aktualizována ve státním rozpočtu. Základní složku tvoří mzda, jejíž výše se odvozuje podle tabulek pro pět kategorií úředníků, které jsou každoročně upravovány v souvislosti se zákonem o státním rozpočtu. Zákon ve vztahu k těmto tarifům pouze stanovuje, že mzda pro skupinu A (nejvyšší) nesmí překročit trojnásobek mzdy pro skupinu E (nejnižší). K této mzdě se připojuje část odvozená od doby služby. Za každé tři roky náleží zaměstnanci ohodnocení, které každoročně fixně (pro všechny úředníky stejně) stanovuje zákon o státním rozpočtu. Podle zákona mají dále úředníci nárok na 13. a 14. plat (červen, prosinec), který dosahuje výše jejich měsíční tarifní mzdy a složky platu přidělenou za dobu služby. Příplatky může zaměstnanec obdržet za dosaženou kvalifikaci (vzdělání), na základě zastávané pozice a případně s poukazem na výkon.

V **Itálii** bylo veškeré automatické navyšování platu ve veřejném sektoru pozastaveno v roce 1993. Odměňování a kariérní postup jsou určeny kolektivními smlouvami, výše platů a odměn je předmětem kolektivního vyjednávání mezi příslušnou státní institucí a odbory. Strukturu platu tvoří fixní část a dodatečné odměny, které jsou odvislé od míry odpovědnosti daného postu a výkonu jednotlivce, případně i od doby služby zaměstnance v příslušné organizaci. Manažerský výkon musí být hodnocen každoročně. Změna v profesním zařazení (úroveň zodpovědnosti a přiřazených úkolů) se provádí zkouškou, nikoliv povýšením. S tím je spjata reforma systému odměňování, který se nyní spolu s fixní složkou skládá i z další variabilní odměny závislé na stupni odpovědnosti a odvedeného výkonu. Společně s evaluací dosaženého výkonu jsou pak navázány i příplatky za odsloužené roky.

VII. SYSTÉMOVÁ A PRÁVNÍ ÚPRAVA VZDĚLÁVÁNÍ

Také úprava vzdělávání úředníků veřejné správy je odvislá od zvoleného modelu veřejné správy a systému právní úpravy práv a povinností úředníků. V některých státech je vzdělávání základním nástrojem k zajištění kariérního růstu. V převážné většině států je proto řízeno metodicky a koordinačně centrálně (zpravidla s využitím státem zřízených škol či institutů mimo ústřední státní správu), a to i tehdy, kdy je vzdělávání samotné decentralizováno či dokonce liberalizováno. V takových případech je o to silnější kontrolní role státem zřízených škol či institutů v oblasti certifikace, ověřování znalostí, tvorby vzorových vzdělávacích programů či metodiky.

Na **Slovensku** je systém vzdělávání řízen centrálně Institutem pro veřejnou správu (IVS), který byl jako příspěvková organizace založen v roce 2001. Institut koordinuje a zajišťuje vzdělávání zaměstnanců jak státní správy, tak i samosprávy. Kromě něj existuje poměrně velký počet vzdělávacích institucí (veřejných i soukromých) se studijními programy pro oblast veřejné správy. Vzdělávání v této oblasti nabízejí také instituce mimo školský systém. Vzdělávání státních zaměstnanců upravuje zákon o státní službě. Minimální požadované vzdělání je středoškolské, další potřebné kvalifikace jsou upraveny zvlášť zaměstnavatelem. Služební úřad umožňuje státním zaměstnancům odbornou přípravu, systematické odborné vzdělávání i několik stupňů prohlubování kvalifikace, a to v rozsahu nejméně pěti služebních dní v kalendářním roce. Po tuto dobu náleží zaměstnanci funkční plat. Náklady na prohlubování kvalifikace hradí služební úřad.

V **Polsku** je pro vstup do státní služby třeba složit odbornou zkoušku nebo být absolventem Národní školy veřejné správy (KSAP), založené v roce 1991. Odborné předpoklady pro výkon jednotlivých pozic jsou stanoveny centrálně nařízením vedoucího Kanceláře předsedy vlády. Odborné vzdělávání je organizováno vedoucími příslušných úřadů.

Také v **Maďarsku** je systém vzdělávání řízen centrálně, přičemž zodpovědnou institucí je Národní institut pro veřejnou správu (NKI) spadající pod Ministerstvo veřejné správy a spravedlnosti. Zaměstnanci veřejné správy musí složit dvě zkoušky, základní a profesionální, přičemž doba, do které tak musí učinit, se pro různé

kategorie státních zaměstnanců liší. Osoby s již dosaženým vysokoškolským vzděláním v určených oblastech jednu či dokonce obě zkoušky absolvovat nemusí.

Německá státní služba je založena na kariérním systému, jenž předpokládá průběžné vzdělávání úředníků, které slouží především k jejich vertikální mobilitě. Kariérní postup na vyšší pozici je ze zákona umožněn jen v případě, podstoupí-li kandidát novou zkoušku, která prověřuje jeho způsobilost a potřebnou kvalifikaci. Pro střední a vyšší pozice ve veřejné službě je po zájemcích vyžadováno absolvování přípravného školení zakončeného zkouškou. Při obsazování funkcí v nejvyšší státní administrativě musí uchazeč předložit vysokoškolský diplom a dále projít dvouletým přípravným kurzem, který opět zahrnuje jak praktickou stáž v různých institucích, tak rozšíření o specifické znalosti spojené s konkrétním výkonem. Německý systém přípravy a vzdělávání úředníků pro státní správu je založen především na znalostech práva. Pro pozice ve vyšší státní správě je proto vyžadována státní zkouška z právnických znalostí. Poté musí úředník ve většině případů projít přípravnou službou (dva a půl roku) – praxí, a to buď u soudu, v advokátní kanceláři nebo ve správním úřadu. Uchazeči o pracovní místo na ministerstvu nebo na jiných vysokých státních postech mají na spolkové úrovni možnost se postgraduálně vzdělávat ve dvou institucích, buď ve Spolkové akademii veřejné správy (BAköV), kterou zřizuje Ministerstvo vnitra především pro služebně starší úředníky na spolkové úrovni, nebo na Vysoké škole správních věd ve Špýru (DHW Speyer), která nabízí také jednosemestrální kurzy nebo nástavbové jednoroční studium ve správních vědách. Toto doplňkové vzdělání je určeno pro vrcholné úředníky (manažery) úřadů státní správy. Kromě těchto dvou zmíněných institucí v Německu jiná centralizovaná vzdělávací zařízení neexistují. Systém vzdělávání je proto značně decentralizovaný a každá instituce, úřad či spolková země si vyvinuly vlastní vzdělávací koncepci. Například pro vyučení vládních úředníků (federálních i zemských) jsou zřízeny speciální odborné vyšší školy. Studium zde trvá obvykle tři roky, přičemž 12 až 18 měsíců student stráví na stáži v několika z odborů vlády. Některé spolkové země

přístupují ke vzdělávání svých úřednických sborů také formou interních školicích programů, pro které na lokální úrovni se najímají soukromé firmy.¹³

Ve **Francii** je vzdělávání decentralizované. V zemi existuje hustá síť vzdělávacích ústavů, které připravují a školí úředníky státní správy. Tyto školy jsou institucemi vyššího vzdělávání oddělenými od univerzit a zpravidla spadají pod kompetenci některého z ministerstev. Uchazeči o úřednické posty jsou přijímáni na základě konkurzu a musí projít tříměsíčním vstupním vzděláváním. Po jeho úspěšném absolvování následuje ještě 10 dní specializované přípravy. Pro vrcholné pozice ve státní správě je jistým neformálním kvalifikačním předpokladem absolutorium prestižní Národní školy správy (ENA), která kompetenčně spadá přímo pod úřad předsedy vlády.

Vzdělávání místní správy je řízeno z pařížského Národního střediska pro přípravu pracovníků veřejné správy. Ve 26 regionech pracují odborné rady, které vypracovávají programy vzdělávání místní správy, územní samosprávy a projekty kurzů na další rok. Zvyšování kvalifikace státních úředníků v oblasti mezinárodní spolupráce, kurzy pro úředníky ze zahraničí a výměnu informací o vzdělávání na mezinárodní úrovni má za úkol Mezinárodní institut veřejné správy. Vedle potřeby splnění prvotních kvalifikačních požadavků mají státní úředníci podle zákona nárok na zvyšování kvalifikace v průběhu své služby, což specificky upravuje statut daného úřednického stavu.

Ve **Španělsku** patří podle zákona z roku 2007 mezi práva úředníků také právo na kariérní postup, proto mají zaměstnávající instituce za povinnost udržovat kvalifikaci svých zaměstnanců. Samotná realizace vzdělávání úředníků je s ohledem na výraznou decentralizaci státní správy svěřena do rukou příslušných organizací. Systém vzdělávání je decentralizovaný, tedy přenesený na autonomní společenství (regiony), které financují své vlastní školy veřejné správy. Přesto je tento systém centrálně řízen prostřednictvím závazných vzorových vzdělávacích programů

¹³ V roce 2009 byly přijaty ústavní reformy, které přenesly na spolkové země více kompetencí v oblasti nábory a vzdělávání státních úředníků na zemské úrovni. Nezávislá v přijímání a školení pracovníků jsou částečně také jednotlivá federální ministerstva a místní úřady. Základní předpoklady a kvalifikace pro místa ve státní správě však zůstávají na spolkové i zemské úrovni v zásadě jednotné.

a kreditního systému. Funkci ústředního koordinačního a metodického centra plní Národní institut pro veřejnou správu (INAP), což je nezávislá instituce administrativně přiřazena k úřadu vlády. Mimo jiné se INAP zaměřuje na vzdělávání manažerů ve veřejném sektoru, vzdělávání veřejných zaměstnanců v činnostech středního managementu, správních a úřednických činnostech, vzdělávání státních úředníků působících v územní samosprávě, vzdělávání v e-governmentu, jazykové vzdělávání a na kurzy pro budoucí zaměstnance veřejné správy.

V **Itálii** existuje celá řada vzdělávacích organizací, které se podílejí na kontinuálním vzdělávání státních úředníků. Mezi ně patří i špičková Vysoká škola veřejné správy (SSPA), která spadá pod úřad předsedy vlády, avšak požívá fiskální a organizační autonomie. Zaměřuje se na vzdělávání vrcholových úředníků a poskytuje postgraduální vzdělávání především pro centrální úřady a vedoucí pracovníky. Kurzy vycházejí z jednotného kariérního cyklu, trvají alespoň jeden rok a jsou otevřené pro všechny uchazeče, kteří složí přijímací zkoušku. Součástí kurzu je také absolvování stáže v italských organizacích veřejné správy, mezinárodních organizacích a agenturách či veřejnoprávních i soukromoprávních společnostech a ústavech. SSPA též realizuje projekty, kdy vysoce postavené úředníky zapojuje do výzkumných projektů, případně zprostředkovává dlouhodobé pracovní zkušenosti mimo státní sektor (v neziskové i ziskové sféře). Další významnou institucí je Výzkumné a školicí centrum pro veřejnou správu (Formez Italia), které poskytuje též technickou asistenci a podporu pro celou italskou veřejnou správu.

VIII. BIBLIOGRAFIE

- BARTA, Zsuzsanna. The Human Resource System of the Hungarian Civil Service.
- DEMMKE, CH.; MOILANEN, T. Civil Service in the EU of 27 – Reform of Outcomes and the Future of the Civil Service, EIPA, 2011. ISBN 978-3-631-60466-3
- Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG), 2008
- Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege. Informationsbroschüre, 2010
- Guide de la Formation. Nantes Métropole. Communauté Urbaine, DRH – CTP 14/06/2005
- Institucionální systém vzdělávání úředníků veřejné správy a systémové nastavení odměn a benefitů ve vybraných zemích. Parlamentní institut, Parlament České republiky, listopad 2011
- La réforme de la formation professionnelle. DRH – formation, Avril 2009
- Memoria de actividades del Instituto Nacional de Administración Publica año 2010.
- Modernising the Public Administration. A study on Italy. OECD, 2010
- Programa anual de actividades formativas del INAP, 2011
- Public Service Employment in Spain. Ministry of Public Administrations. Madrid, 2008
- RÝZNAR, L., ŠIMONOVÁ, A. Evropská veřejná správa. Evropský polytechnický institut, s.r.o. a MV ČR Praha, 2006. ISBN 80-7314-102-7.
- Výročná správa Inštitútu pre verejnú správu za rok 2010. Dostupné z: <http://www.ivs.sk/pozvanka/sprava.pdf>
- Vzdelávanie vo verejnej správe a vo verejnom sektore. Bratislava, Inštitút pre verejnú správu, 2008. ISBN 9788097009601.