

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Filozofická fakulta

Katedra teorie kultury (kulturologie)

MODELY VEŘEJNÉ SPRÁVY V EVROPSKÉ UNII

(Transkulturní perspektiva)

Disertační práce

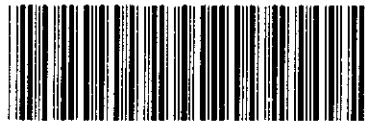
Jiří Mazáč

Vedoucí disertační práce: Doc. PhDr. Martin Matějů

Obor: kulturologie

PRAHA 2006

J-244/2006



2551145189

**Filozofická fakulta
Univerzity Karlovy v Praze**

Prohlašuji,

že tuto předloženou disertační práci jsem vypracoval zcela samostatně a uvádím v ní veškeré prameny, kterých jsem použil.

V Praze dne

A handwritten signature in black ink, written over a horizontal dotted line. The signature is stylized and appears to be 'Marek J. B.'.

OBSAH

1. Úvod	str. 4
2. Problematika osobnosti, společnosti, socializace a kultury	str. 10
2.1 Socializace	str. 16
2.2 Hodnota	str. 24
2.3 Společnost a stát	str. 26
3. Modely výkonu veřejné správy využívané v evropských zemích a České republice	str. 33
3.1 Dánsko	str. 39
3.2 Nizozemí	str. 43
3.3 Francie	str. 46
3.4 Švédsko	str. 50
3.5 Rakousko	str. 52
3.6 Česká republika	str. 57
3.7 Modely organizační kultury veřejné správy ve světě	str. 63
4. Organizační struktura	str. 66
5. Problematika regionů	str. 70
5.1 Pojem regionu jako mezostupně vládnutí	str. 75
5.2 Regiony v jednotlivých členských státech a Evropská unie	str. 78
5.3 Evropská unie, regiony a regionální politika	str. 85
5.4 Základní charakteristika některých států EU a jejich regionů NUTS II	str. 94
6. Organizační kultura	str. 97
7. Závěr	str. 119
 Vybraná literatura	 str. 123
Přílohy:	
Příloha č. 1 Srovnávací analýza situace zaměstnanců místní samosprávy v patnácti zemích EU a ČR	
Příloha č. 2 Výpis ze Závěrečné zprávy - projekt PHARE 2000 „Systémy rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě“	
Příloha č. 3 Návrh Zásad postupu při pracovním hodnocení zaměstnanců Magistrátu hlavního města Prahy včetně příloh	
Příloha č. 4: Služební pracovní hodnocení úředníků Senátu Berlín	

1. ÚVOD

Předmětem této práce je teoretická analýza transformace veřejné správy (státní i samosprávné) v České republice. Zvláštní pozornost je věnována komparaci veřejné správy v České republice se zeměmi Evropské unie a rozboru nové koncepce veřejné správy v podmínkách hlavního města Prahy. V ohnisku analýzy je také problematika organizační kultury ve veřejné správě a otázky fungování regionální veřejné správy. Podle mého názoru lze současné období průběhu a vlastního výkonu samosprávných činností v obcích a krajích České republiky považovat za přechodné. Definitivní podoba výkonu veřejné správy a návazných činností jejich orgánů totiž vznikne až po ukončení některých úkonů, které souvisejí s probíhající transformací veřejné správy v návaznosti na ekonomiku státu a dokončení řádné privatizace národního majetku.

Vstup České republiky do Evropské unie představuje typ exogenní kulturní změny. Pojem exogenní kulturní změna je v této práci použit jako nehodnotící kategorii sloužící k popisu procesů, které jsou „výsledkem interakce mezi různými sociokulturními systémy“¹⁾. Je evidentní, že vstup České republiky do Evropské unie výrazně stimuloval nárůst migrace obyvatel a šíření kulturních prvků a konfigurací v rámci nově integrované Evropy. Jednou z nejvýznamnějších oblastí, kterých se vstup České republiky do Evropské unie týká, je fungování veřejné správy. Veřejná správa představuje významný nástroj sociální kontroly a prostředek fungování sociálního řádu. Integrace České republiky do evropských struktur ale není z hlediska fungování veřejné správy mechanickou záležitostí. Vyžaduje řadu legislativních,

¹⁾ Soukup, V., Vodáková, A., Vodáková, O.: Sociální a kulturní antropologie, Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 2000, str.. 110.

personálních a institucionálních změn, které musí na jedné straně akceptovat celoevropské standardy, na straně druhé respektovat specifika České republiky. Tato práce je vedena snahou srovnat různé modely veřejné správy v Evropě, zasadit je do kontextu organizační kultury a vytýčit směr, kterým by se probíhající reforma veřejné správy mohla dál ubírat.

Uplatňování systému a principů výkonu veřejné správy a samosprávy není v jednotlivých státech Evropské unie jednotné. Faktické fungování veřejné správy je založeno zejména na historickém a sociokulturním vývoji každého jednotlivém státu či zeměpisném území. Proto lze hovořit o tom, že jde o dlouhodobý postupný úkol sjednocování různých kulturních specifik a odlišných modelů veřejné správy v zemích Evropské unie. Způsob a konkrétní realizace tohoto úkolu však nejsou dosud zcela specifikovány. Předpokladem je vznik určitých mechanismů a principů, které umožní soustavně posuzovat otázky organizace veřejné správy resp. samosprávy a jejich změn, včetně organizační struktury jednotlivých orgánů veřejné správy vůbec. Takovéto mechanismy a principy mají v zemích Evropské unie včetně České republiky své předchůdce. Bez jejich analýzy podle mého názoru nelze přikročit k dalším opatřením, která jsou nezbytná pro optimální fungování naší veřejné správy v kontextu Evropské unie.

Mé analýze mechanismů a principů fungování veřejné správy v podmínkách integrované Evropy předcházela rozbor vývoje veřejné správy v konkrétním sociokulturním kontextu. V ohnisku mého zájmu se tak ocitla také problematika socializace a utváření hodnotových systémů, které jsou důležitým faktorem fungování státních útvarů. Teprve poté jsem provedl komparaci systému veřejné

správy České republiky s modely organizační kultury veřejné správy v jiných zemích.

Programově v této práci používám široké pojetí kultury jako systému nadbiologicky vytvořených prostředků a mechanismů jehož prostřednictvím se člověk adaptoval k vnějšímu prostředí. Proto také do kultury zahrnuji artefakty, sociokulturní regulativy a ideje sdílené a předávané členy určité společnosti. Pohlížím-li na veřejnou správu z kulturologického hlediska, zjišťuji, že zahrnuje systém sociokulturních regulativů, norem a idejí, které zajišťující stabilitu a fungování společnosti. Probíhající reforma veřejné správy a její adaptace na podmínky Evropské unie podle mého názoru představuje významný faktor kulturní změny. Na veřejnou správu je ovšem také možné pohlížet jako na subsystém kultury – negenetický program programující a koordinující činnost institucí i sociální interakci jednotlivců. Má analýza fungování systémů veřejné správy je proto rozšířená o problematiku personální práce, která v sobě zahrnuje i evidenci kulturních standardů. Pozornost jsem věnoval také rozboru postavení zaměstnanců veřejné správy v širších sociokulturních souvislostech a pokusil se postihnout odlišnost zaměstnaneckých kategorií mezi různými zeměmi a mezi úrovněmi územní či místní samosprávy. Za důležité jsem považoval také srovnání profesních kategorií a skladby zaměstnanců pracujících v členských zemích Evropské unie.

Problémy, které existují ve výkonu veřejné správy v jednotlivých státech Evropské unie (zejména Francii, Spolkové republice Německo a Velké Británii), jsem se snažil srovnat se současnou situací v České republice. Usiloval jsem přitom o zasazení problematiky personalistiky do širšího institucionálního rámce. Domnívám se totiž, že problémem přechodu České republiky na dosud nezávislé

standardy zemí Evropské unie, se týká jak personální práce a profesní přípravy úředníků, tak adaptace institucí veřejné správy jako integrovaného celku.

Významnou součástí této práce je problematika regionů v jednotlivých státech Evropské unie, které lze charakterizovat jako mezostupně vládnutí tj. regionální autonomie či samosprávy. Upozorňuji také na rizika regionální politiky, zejména na to, že extrémní forma regionalismu může směřovat k separatismu a nezávislosti na ústředních vládách, což ve svých důsledcích může vést k vytvoření nových států či autonomních regionů. „Evropa regionů“ je podle mého názoru neustále se vyvíjejícím konceptem, jehož budoucnost je závislá na mezinárodních, politických, hospodářských a kulturních faktorech. Pro potřeby a rozvoj regionální politiky Evropské unie za účelem vyhodnocení hospodářské situace jednotlivých regionů byla vytvořena nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS).

Podle mého názoru by systém veřejné správy měl respektovat a podporovat kulturní rozmanitost a rozdílnost. Jedná se o podporu dialogu mezi kulturami na základě vzájemného porozumění a respektu. Důležitá je také mezinárodní spolupráce v kulturní oblasti založená na výměně kulturních statků a služeb. Důraz by měl být kladen také na mezikulturní výchovu a vzájemné respektování kulturních identit ve vazbě k výkonu činnosti veřejné správy. V neposlední řadě by součástí činnosti institucí veřejné správy měla být podpora a rozvoj kulturních politik a kulturních instrumentů – legislativních nástrojů fungujících na regionální, národní a nadnárodní úrovni. Tyto nástroje by umožnily kulturní variabilitu chránit a dále rozvíjet také prostřednictvím výzkumů a monitorování, vymezením kulturních indikátorů a mezinárodních standardů kulturní rozmanitosti. Významnou roli mohou

sehrát také právní předpisy, vztahující se ke kulturním statkům a službám, zvláště takových, které se týkají intelektuální komerce a vlastnictví.

V rámci globálních strategií trvalého rozvoje, nejen ve veřejné správě, se kulturní diverzita představuje ve dvou dimenzích – jednou ve smyslu společného dědictví lidstva, v němž rozmanitost jakožto zdroj pro vzájemnou směnu, inovaci a tvorbu je stejně důležitá jako biodiverzita pro řád živého světa; druhou ve smyslu ochrany živých kultur a jejich tvůrčí schopnosti. Inspirací pro další výzkum v této oblasti může být teoretická studie „Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí“²⁾, která se spektrem kulturních politik a kulturních instrumentů v jednotlivých evropských zemích zabývá.

Ustavení mezinárodních standardů a nástrojů chránících kulturní diverzitu v návaznosti na systém výkonu veřejné správy by se mělo promítnout do mezinárodního práva a legislativy. Tyto standardy a nástroje ochrany národních a regionálních kultur by měly na úrovni veřejné správy reagovat na problém narůstající globalizace a ekonomické integrace. Klíčovými tematickými okruhy, které se do problematiky ochrany kulturní rozmanitosti promítají jsou kulturní dědictví, kulturní politika, kulturní pluralismus, ale také kultura a životní prostředí, trvale udržitelný rozvoj a globální etika.

Domnívám se, že lidská kreativita je zatím nedostatečně využitou, ale velmi významnou společenskou silou, která může velmi pozitivně působit ve směru posílení kulturní identity jedince ve společnosti a tím i uchování světové kulturní diverzity na úrovni veřejné správy. Programová podpora kreativního myšlení je navíc

²⁾ Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí I. až III., VIP v.s.o., Praha 1996.

něčím, co přímo souvisí s dnešními trendy k „celostnímu“ myšlení a kvalitou lidského života.

Cílem této práce je popsat a analyzovat možnosti sjednocení výkonu veřejné správy ve vazbě na problematiku uchování kulturní diverzity. S tím souvisí vytváření principů a nástrojů kulturní politiky a veřejné správy, využívání interdisciplinárních přístupů a poznatků v oblasti personální práce a možnost postupného stanovení optimálního modelu fungování veřejné správy v rámci Evropské unie.

Touto prací jsem také chtěl otevřít široké spektrum problémů, které mají nejenom technokratický charakter, ale i kulturologický, psychologický a sociologický rozměr. Analýzou fungování veřejné správy v podmínkách Evropské unie jsem se pokusil přispět k řešení aktuálních problémů spjatých s budování jednotné Evropy i přispět alespoň dílčím způsobem k budování aplikované kulturologie, která se programově zabývá procesy řízené sociokulturní změny.

2. Problematika osobnosti , společnosti, socializace a kultury

Společnost je chápána jako organizované sdružení lidí, vnitřně rozčleněné za účelem přidělení práv a povinností jednotlivcům a skupinám, které tuto společnost tvoří. Společnost se řídí určitými pravidly a normami, což je nezbytné k zajištění praktického chodu společnosti při konfrontaci, akceptaci a selekce s jinými společnostmi.

Jak uvádí V. Soukup „s pojmem kultura se můžeme setkat již v antickém starověku, kde byla původně spojována s obděláváním půdy. Novou dimenzi pojmu kultura odkryl slavný římský filozof Marcus Tullius Cicero, ... který nazval filozofii kulturou ducha („cultura animi autem philosophia est,“). Tím položil základ pojetí kultury jako charakteristiky lidské vzdělanosti. Ve středověku se pojmu kultura pro označení kultivace lidských schopností příliš neužívalo. Pokud se přece jen s pojmem kultura v tomto období setkáme, pak má silný náboženský obsah. V dílech některých křesťanských autorů vystupovalo slovo kultura ve smyslu uctívání. V průběhu 18. stol. se v germanizované podobě pojem kultura rozšířil do děl osvíceneckých filozofů a historiků. Kultura je v této době již jednoznačně chápána jako oblast lidské existence, která stojí v protikladu k přírodě a šlo o zdůrazňování zdokonalování lidských schopností. ... Odvrat od původního hodnotícího významu pojmu kultura ... je spjaté s dílem drážďanského historika Gustava Friedricha Klemma, který konstatoval „Usiluji o to, abych prozkoumal a určil postupný vývoj lidstva od jeho nejneumělejších prvních počátků až po organické vytváření národa ve všech ohledech, to jest co se týče zvyků, znalostí a obratností, domácího a veřejného života v míru i ve válce, náboženství, vědění a umění „. ... Kvalitativní zvrát v používání pojmu kultura v anglosaských zemích je spjat s dílem anglického

antropologa Edwarda Burnetta Tylora, který koncentroval klasické Klemmovo vymezení kultury do první formální antropologické definice kultury: „Kultura nebo civilizace ... je komplexní celek, který zahrnuje poznání, víru, umění, právo, morálku, zvyky a všechny ostatní schopnosti a obyčejem jež si člověk osvojil jako člen společnosti., ... Kultura z tohoto hlediska vystupuje jako specifický lidský atribut - způsob přetváření světa člověkem.“³⁾

Mohu konstatovat, že z výše uvedeného je patrné, že kultura je to, co charakterizuje člověka jako lidskou bytost, ve svém nejširším pojetí vyjadřuje specifický způsob organizace, realizace a rozvoje činností, objektivovaných ve výsledcích aktivní fyzické a duševní práce jedinců v čase a prostoru, na rozdíl od jevů obecně přírodních. Jde tedy o prostředky a mechanismy specifické lidské adaptace k vnějšímu prostředí. Zahrnuje společenské vědomí lidí, jeho projevy v chování a materiální a duchovní produkci života společnosti. Vystupuje v podobě artefaktů (výtvorů lidské práce), norem, hodnot, pravidel a kulturních vzorů a idejí. V tomto případě je však nutné podotknout, že přírodní jevy, tj. příroda je však zároveň existující, nezávislou, trvalou a organickou součástí, nezbytnou podmínkou a předpokladem existence, ovlivňující materiální základnu života člověka při jeho procesu uspokojování jeho základních potřeb, ať již biologických, tak i kulturních.

Na tomto místě bude vhodné, abych se vrátil k již zmíněnému náboženství, které je součástí lidské kultury velmi dlouho. Činnosti a postoje, které se mohou označovat jako náboženské, existují ve všech společnostech, a to jak v nejjednodušších, primitivních společnostech, tak i v nejvyspělejších průmyslových.

³⁾ Soukup, V.: Přehled antropologických teorií kultury, Portál, Praha 2000, str.13 - 14.

Rozsáhlost víry v cosi nadpřirozené (vědecky neověřitelné), pocity bázně či nadpřirozené moci, různosti náboženských rituálů při uctívání onoho něčeho posvátného nebo kultovního či podobný přístup či postoje věřících, vyznávajících jakékoli náboženství, je vždy zdrojem posvátnosti té které společnosti, která má svá pravidla, ale také kontrolní moc nad konáním jednotlivce, který mimi jiné hledá pocity jistoty svého žití.

Zajímavý názor na hodnotu náboženských představ má S. Freud, který ve své eseji „Budoucnost jedné iluze“ mimo jiné uvádí: „Jak pro lidstvo jako celek, tak i pro jednotlivce je život těžko snesitelný. Čas strádání mu ukládá jeho kultura, kus utrpení mu připravují druzí lidé, ať už navzdory kulturním předpisům nebo v důsledku nedokonalosti této kultury. K tomu přistupuje to, čím mu škodí neporobená příroda - říká se tomu osud. Následkem tohoto stavu by měl být trvalý stav úzkostného očekávání a těžká urážka přirozeného narcismu. Jak reaguje jedinec na ubližování kulturou a lidmi... Jak se brání proti přesile přírody, osudu, jež hrozí jemu i všem ostatním?... těžce ohrožené sebevědomí člověka vyžaduje útěchu, svět i život je třeba zbavit hrůz, nadto žádá odpověď i lidská zvědavost, poháněná silným praktickým zájmem. ... Ale lidská bezmocnost trvá a s ní i touha po otci a božstvech. Bohové si uchovávají svou trojí úlohu: zažehnávat hrůzy přírody, smířovat s krutostí osudu, zvláště se smrtí, a odškodňovat za utrpení a strádání, které člověku ukládá kulturní soužití“⁴⁾. Freud vycházel z názoru, že původ myšlenky všemocného nejvyššího boha v patriarchální úloze otce ve starověku - oidipovský komplex. V tomto případě jde o názor psychologa, který chápe člověka jako biologickou, pudovou bytost, a snaží umístit základnu náboženství v lidských emocích, což je myšlenka, se kterou se můžeme setkat i u některých sociologů.

⁴⁾ Freud, S.: O člověku a kultuře, Odeon, Praha 1990, str. 276 a násl.

Durkheim popsal různé teorie o kořenech náboženství a došel eliminačním procesem k teorii, že pocit posvátna vytváří společnost a náboženství se rodí ze společenského života a vyjadřuje jej⁵⁾. Jeho teorie není v rozporu s Freudem, že náboženství se mohou řídit jak principem racionality, tak emocí.

K takto vyřčenému názoru se lze odvolat na názory sociologů, „které jsou ovlivněny představami tří „klasiků“ sociologické teorie, Marxe, Durkheima a Webera. Ani jeden z nich nebyl věřící; všichni se domnívali, že význam náboženství bude v moderní době upadat a považovali je v zásadě za iluzi.“⁶⁾ Durkheim nespojoval náboženství se sociální nerovností nebo mocí, ale považoval je za ztělesnění společnosti a jejich institucí jaké celku, současně poukazoval na fakt, že podstatou náboženství není jen víra, ale též ceremonie a rituály, které jsou nezbytné pro soudržnost sociálních skupin. Oproti Durkheimovi soustředil pozornost Max Weber na souvislost mezi tzv. světovým náboženstvím, ovlivňujícím historii lidstva, a sociálními změnami. Názor K. Marxe na náboženství, že je opium lidstva, vycházel z tezí Feurbacha - podstatou náboženství je odcizení. Náboženství je podle něj v jistém smyslu ideologií a předpokládal, že ztělesněné ideály a hodnoty náboženství použijí lidé použijí ke zlepšení svého údělu a sami se oprostí od nereálných nadějí a náboženství v tradiční podobě musí zaniknout.

Přes všechny peripetie názorů sociologů v odumírání náboženství je nesporné, se autoři 19. stol. vlastně mýlili a náboženství ve svých podobách, jak tradičních, tak i nových zůstává přitažlivé. Svědčí o tom minulé i současné střety mezi fundamentalismem a křesťanstvím nebo hinduismem a islámem, vycházející

⁵⁾ Murphy, R.F.: Úvod do kulturní a sociální antropologie, Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 1998, str. 174.

⁶⁾ Giddens, A.: Sociologie, ARGO, Praha 1999, str. 419 a násl.

z různých politických či ekonomických zájmů a z toho vyplývá, že vliv náboženských myšlenek a náboženských prvořadých základních otázek, jakým je smysl a cíl lidského života, zůstane a je možné, že dojde i jejich podstatnému oživení.

Je nesporným faktem, že kultura, jak byla výše charakterizována, se vyznačuje neobyčejnou mnohotvárností a má své normy, společné instituce, jazyk, morálka, zvyky, jedinečné vzorce chování, rysy a hodnoty jednotlivých kultur jsou velmi rozmanité a mají své historické souvislosti jejich vzniku, vývoje a též i zániku. Jsou součástí celé škály kulturních rozdílů, které oddělují jednu společnost od druhé navenek, ale též se vyznačují i vnitřní kulturní rozmanitostí a v mnoha případech mají řadu subkultur.

Vývoj osobnosti, vývoj jedince je především začleňování do společnosti, do společenských vztahů nejdříve v rodině a pak ve stále širších skupinách, jejichž členem se jedinec stává, a jde o komplexní proces, jehož prostřednictvím si člověk v průběhu svého života osvojuje kulturu dané společnosti, do něž lze zahrnout všechny projevy naučeného chování, získávání znalostí a dovedností, kterými nabývá člověk kompetence v kultuře své společnosti. Jde o výlučnou vlastnost člověka, vyplývající s genetických dispozic, dynamickým adaptačním procesem (vědomě- výchova a vzdělání nebo nevědomě – mimovolná percepce a nápodoba) při určité selekci učít se kultuře (tj. jde o enkulturaci) nebo po dlouhodobém a dlouhotrvajícím vzájemném kontaktu též přejímat jiný systém kultury nebo jeho část. Zde platí, že jakékoliv narušení jedné části stávajícího systému může ovlivnit všechny ostatní (tj. jde o akulturaci).

Není bez zajímavosti, že vlastní problematiku kultury řeší vláda ČR svým usnesením o aktualizaci Strategie účinnější státní podpory kultury (kulturní politiky), kde je uvedeno „Kultura je prvním „vyslancem státu“, je nástrojem pomáhajícím praktickému naplňování Charty OSN, zejména pokud jde o vzájemné porozumění mezi národy. Toto porozumění není možné bez vzájemného poznání umožňovaného mj. výměnou kulturních hodnot. Naše kultura má v celosvětovém kontextu své pevné a tradiční místo a české umění výrazně napomáhá vytváření povědomí o České republice. Vláda bude proto usilovat o prohlubování mezistátní, zejména multilaterální spolupráce v oblasti kultury. Má přitom na zřeteli především tyto důležité cíle: posílení demokratických hodnot a lidských práv, vybudování sebedůvěry a vzájemného respektu národních kultur, propagaci kulturní komunity nové Evropy a její rozmanitosti při zachování národní identity. Vláda si je vědoma, že jedním ze základních vkladů každé země do světového bohatství je vklad její vlastní kultury v její specifičnosti. Vláda je si rovněž vědoma, že postupující globalizace světa může znamenat určité nebezpečí pro evropskou kulturní identitu, bohatou rozrůzněnost jednotlivých kultur a hrozit ztrátou tohoto společného bohatství světa a jeho zprůměrováním. Vláda sdílí přesvědčení panující i v jiných zemích, že mnohé kulturní statky a služby jsou sice zbožím, avšak zbožím zvláštní povahy, které vyžaduje v mezinárodním kontextu i zvláštní zacházení a pravidla.“⁷⁾

Nezbytným předpokladem existence kulturních prvků a kulturních komplexů je jejich objektivizace a následné osvojení jednotlivcem nebo skupinou při zachování kontinuity a zpevnování kulturní tradice v čase, tj. předávání kulturních prvků starší

⁷⁾ Článek 13. usnesení vlády ČR č. 40/2001 o aktualizaci Strategie účinnější státní podpory kultury (kulturní politiky), Praha 2001. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz>>

generací generaci mladší (endokulturace). Jde tedy o kolektivní výsledek činností lidí, kteří v procesu sociální interakce tvořivě rozvíjejí kulturní dědictví minulosti. Tyto procesy se vždy vztahují ke konkrétní společnosti a kryjí se s procesem socializace.

2.1 SOCIALIZACE

Socializace je proces vývoje člověka od stadia novorozence až po osobu, která si uvědomuje sebe samu a orientuje se ve své vlastní kultuře. Cíl a průběh socializačního procesu charakterizuje např. Z. Helus v rozhlasové přednášce z roku 1971: „Člověk dostává úkol stát se člověkem se všemi těmi vlastnostmi, které jej jako člověka kvalifikují v jeho společenském prostředí, a zároveň jsou mu poskytnuty prostředky k řešení tohoto úkolu. V jistém smyslu lze říci, že procesy výchovy a vyučování a vlastně veškerého společenského ovlivňování nejsou ve své podstatě ničím jiným, než zadáváním tohoto úkolu a poskytováním těchto prostředků ... Každá společnost má tendenci podřídit zájmům svého uchování a rozvoje vlastností i chování svých členů. Součástí společenského procesu je totiž také určitá jasně formulovaná (nebo aspoň pocíťovaná) představa, jaký by měl být ten který její člen, zaujímající ve společnosti určité postavení: jaké by měl mít vlastnosti, jaké by měl podávat výkony a jak by se měl chovat, jaké by měl mít názory a jaké postoje by měl zaujímat Každý člen společnosti je prakticky od prvních okamžiků po narození vystaven očekáváním, která tvoří svého druhu prostor, do kterého je mu dovoleno vrůstat a do kterého má povinnost vrůstat. V něm může přetvářet své vlohy ve skutečně existující vlastnosti. Když se vyvíjí ve smyslu těchto očekávání, je odměňován, a to buď projevy sympatie, nebo i hýčkáním a obdivem, finančním zvýhodněním či dosažením vyšší společenské jistoty, moci či prestiže. Vyvíjí-li se

však v rozporu s těmito očekáváními, jinými slovy - když neřeší úkol uskutečňování těch vlastností, které od něho vyžaduje společnost – je trestán: pohrdáním, podceňováním, tělesným ublížením... Společnost nám tedy zadává jako úkol, kým se máme stát. A všemožně nám ztěžuje, abychom se stali někým jiným. Úkol kým máme být, a prostředky k jeho řešení nám předkládá skrze klíčové postavy našeho prostředí – prostřednictvím rodičů, učitelů, představených a autorit. Skrze vyprávění, ale také pomocí literatury, televize, filmu a rozhlasu nám předkládá vzory. A nám připadá lákavé je napodobovat; rádi bychom se s nimi ztotožnili. Předkládá nám také typy lidí a jednání, které nás odpuzuje do té míry, že sami cítíme potřebu vyplenit v sobě samých vše, co by je mohlo připomínat.

Stručně řečeno, společnost nás vpřádá do sítě vlivů, které zaměřují vývoj našich vlastností a utváření celé naší osobnosti takovým směrem, který umožňuje, aby se společnost mohla v nás a skrze nás reprodukovat a rozvíjet.⁸⁾

Z uvedeného lze dovodit, že vazba mezi kulturou a osobností se týká člověka jako tvůrce a zároveň produktu kultury je možné identifikovat sociokulturní systémy v čase a prostoru s tím, že v žádné společnosti nepřijímá jednotlivec celou kulturní tradici, ale pouze část, která odpovídá statusům (pozicím), které v sociálním systému zaujímá, a rolím, které v průběhu svého života hraje. Některé ze statusů jsou vrozené (pohlaví), jiné připsané (věk) nebo získané (prestiž, vzdělání). Interakce založená na přijetí statusů a rolí je nezbytným předpokladem úspěšného fungování každé společnosti.

⁸⁾ Říčan, P.: Psychologie osobnosti, Orbis, Praha 1973, str. 255 - 256.

Uspokojování potřeb (postupně se vyvíjející soustavy přiměřených adaptací lidského organismu a lidských skupin na uspokojování základních potřeb a postupné zvyšování životního standartu v rámci daného prostředí) realizováno prostřednictvím organizovaných činností, které se sdružují v celém systému – instituce. Východiskem činností každé instituce je systém cílových hodnot, pro které lidé se, pro uspokojení svých potřeb, stávají aktivními členy určité organizace při dělbě funkcí a rozdělení práv a povinností a při osvojení určitých norem a pravidel při zajištění hmotnými prostředky k činnosti celého systému.

K tomu, aby mohl jedinec uspokojovat své potřeby nebo je specifikovat, je nutné přihlížet k rozlišování biologické a společenské dědičnosti. Biologická dědičnost se dá charakterizovat kombinací mateřských a otcovských genů tj. fyziognomie a dalších vlastností organismu. Společenská dědičnost lze charakterizovat tím, že dítě přejímá určité vlastnosti od rodičů výchovou. Rodiče prostě určují způsob života rodiny, která tvoří první sociální prostředí dítěte, základní školu jeho společenské existence. Určují, co se může a co se nesmí, co je dobré a co je špatné. Jejich působení na psychiku dítěte, které je nejplastičtější, je oproti vlivu ostatních činitelů největší. Je samozřejmé, že takovéto rozlišení je pouze orientační, protože rodinné prostředí především odkazuje svým členům základní souhrn pojmů, plnící určitou hraniční úlohu či usměrňování na životních cestách.

První vztah, do kterého dítě-novorozeneček vstupuje, je vztah mezi ním a jeho matkou. Tím, že dítě má určité potřeby i nároky, které ovlivňují chování matky a ostatních, kteří se o něj starají, se stává dítě aktivním činitelem procesu socializace. Giddens uvádí „Socializace vytváří spojení mezi jednotlivými generacemi. Narození dítěte přináší změnu do života těch, kdo jsou odpovědni za jeho výchovu, při které ovšem sami získávají nové zkušenosti. Rodičovská úloha

má obvykle za následek to, že veškerá další činnost dospělých se po zbytek života pojí s jejich dětmi. Starší lidé zůstávají rodiči, i když se mezitím stanou prarodiči, takže vstupují do dalších vztahů spojujících různé generace. Přestože je proces kulturního osvojování nejintenzivnější v kojeneckém věku a raném dětství, trvá učení a přizpůsobování po celý životní cyklus.⁹⁾

Na tomto místě je nutné zdůraznit, že mimo společnost není osobnost vůbec možná. Bez ní by jedinec zůstal na tak primitivní úrovni, že by jeho svéráz byl bez významu pro něj samotného i pro kohokoli jiného. Lze to uvádět na příkladech dětí, které strávily rané období života bez obvyklého kontaktu s lidmi a označují se jako „vlčí děti“ (idealizovaný Mauglí). Tyto příklady jsou velmi důležité, protože podtrhují celý rozsah působení socializace. Např. Kamala, objevená ve svých osmi letech ve vlčím doupěti, žila mezi lidmi dalších devět let. Při objevení uměla velmi rychle běhat po čtyřech, měla velmi vyvinutý sluch a čich a jedla syrové maso přímo ze země. Postupně se naučila jíst příborem, chodit vzpřímeně a oblékat se, spát v posteli a po dvou letech řekla první slova. Z toho a dalších případů je patrné, že „vlčí děti“ se velmi dobře přizpůsobily zvířecímu způsobu života, ale jejich návrat do lidské společnosti, vývoj rozumových schopností, lidských citových projevů a celého života byl nesmírně pomalý a nebyl nikdy úplný. Giddens uvádí dva případy, a to „divoký chlapec z Aveyronu“ (v roce 1800 z lesa přichází chlapec ve věku asi jedenácti let, který působil spíše dojmem zvířete než člověka, a postupem doby se naučil chodit na toaletu, oblékat se a nosit šaty a nikdy se nenaučil víc než pár slov) a „Genie“ - zpráva z roku 1977 o děvčátku s vrozenou vadou kyčle, které bylo zamčeno v jediné místnosti od svého půldruhého roku do svých třinácti let

⁹⁾ Giddens, A.: Sociologie, ARGO, Praha 1999, str. 39 a násl.

bez možnosti jakéhokoli projevu, při jejím objevení neuměla stát rovně, běhat a nekomunikovala, po jejím umístění do rehabilitačního oddělení nemocnice se její stav rapidně zlepšoval, ale její znalost jazyka nepřesáhla úroveň obvyklou u tří až čtyřletých dětí. Geniino chování bylo intenzivně sledováno a byla podrobena řadě vyšetření. Jejich výsledky nasvědčovali tomu, že není ani slabomyslná a ani postižena nějakou jinou vrozenou vadou. K těmto dvěma případům dodává, že je pravděpodobné, že existuje určité „kritické období“ pro učení se jazyku a jiným složitým úkonům. Pokud se promešká, je už příliš pozdě na to, aby se daly plně zvládnout.

Nejen Giddens, ale i další autoři¹⁰⁾ podotýkají, že je nutné být při výkladu takovýchto příkladů velmi opatrní. U „vlčích dětí“ nebyla dosud vyvrácena námitka nebo v jiných případech nebyla rozpoznána nějaká biologicky podmíněná duševní abnormalita. Nebo nelze vyloučit, že zážitky dětí vedly k psychickému poškození, jež zabránilo nabýt dovednosti, které většina dětí zvládne v mnohem mladším věku. Společné rysy takovýchto tragických případů nasvědčují tomu, že by naše dovednosti byly velmi omezené, kdybychom neprocházeli dlouhým obdobím socializace.

Zde se potvrzuje skutečnost, že dětství je nejdůležitější fází rané socializace, kdy se formují základní sociální dispozice jednotlivce. V této fázi především dominuje sociální prostředí rodiny a můžeme ji rozdělit do několika etap.

První etapa (do prvních dvou let života dítěte), začíná tím, že se dítě identifikuje s matkou a v tomto období se konstituuje vzorec stability vztahů,

¹⁰⁾ Osbourne, R., Van Loon, B.: Sociologie, Portál, Praha 2002.

a to nejen závislosti, ale i důvěry a jistoty k matce, ale i samo k sobě („já“ je ztotožněno s „my“). Můžeme konstatovat, že tato interakční stabilita osobnosti na základě interpersonálních vztahů, včetně osvojování mateřského jazyka, je předpokladem pozdějšího zvládnání životních situací v dospívání, kdy rodiče (dospělí) přestávají představovat záruku platnosti morálních imperativů.

Druhá etapa je spojena s procesem osamostatňování. Vztah závislosti je doplňován vztahem vzájemnosti. V této době se formuje rovnováha autonomie a závislosti, formování a uspokojování potřeb, uvědomování si dosažení úspěchu či viny, nebo formování sexuálně diferencovaného chování.

Třetí etapa souvisí s pronikáním dítěte do širších vztahů a s adaptací na ně. Tento proces je spojen s vrůstáním do světa dospělých, přebírání jejich systému hodnot a norem. Jde o období objevování a konfrontací světa nadosobních hodnot a reálným chováním lidí, ale i ovlivňování školní přípravou.

Další socializační fáze „období mládí“ souvisí s opouštěním dětství a uvědomováním si společnosti okolí kolem rodiny, reprezentovanou např. etikou, politikou či uměním tj. sociokulturními systémy. Dochází k individualizaci a personalizaci mladého člověka, přebírání rolí a dalších souvislostí, které se dotýkají vztahu k historii a kulturnímu dědictví. Jde o etapu osobního a sexuálního vývoje.

V tomto případě jsem si začal klást otázku, zda tyto socializační etapy jsou nejdůležitější a nutně jsem došel k závěru, že interakce jednotlivce je založena na přijetí statusů a rolí, které jsou nezbytným předpokladem jeho úspěšného fungování ve společnosti.

Skutečnost, že od narození až do smrti vstupuje jedinec do interakcí s jinými, má určitě vliv na naše osobnosti, na hodnoty, které vyznává, i na jeho jednání. Socializace však také pokládá základy vlastní individuality a svobody. „V průběhu

socializace dospívá každý z nás k procesu sebeuvědomění a vytváří si schopnost samostatně myslet a jednat¹¹⁾. V rámci socializace se každý zapojuje do společnosti jako subjekt i jako občan.

Na tomto místě si dovolím použít úryvek z díla básníka Francisca de Queveda (působícího u dvora španělského krále Filipa IV.) „Salamandr má jen oheň, pták má vzduch, ryba si pluje vodou nazdařbůh, ale člověk, třeba všechno končí v něm, má jenom zem.“¹²⁾ Z této citace by se dalo odvodit, že každá bytost, zvíře nebo předmět má velmi přesně vymezenou část bytí včetně prostoru k žití.

Avšak, jak pomalu ve stejné době prohlásil Thomas Hobbes ve svém spise „O člověku“, že „výhodou člověka je jeho řeč respektive spojení slov, o nichž se lidé podle své vůle dohodli a slouží k vyjádření posloupnosti pojmů těch věcí, na které myslí. Jako se slovo vztahuje k představě nebo pojmu jediné věci, tak řeč se vztahuje k činnosti mysli. A je zřejmé, že je vlastní právě člověku..... a tak oním dokazováním apriori je lidem svěřeno vědění pouze o těch věcech, jejichž vznik závisí na vůli samotných lidí“¹³⁾.

V případě, že dám navíc do určité paralely výše uvedené citace s využitím známého prohlášení G. B. Shawa „teď, když jsme se naučili létat vzduchem jako ptáci a plavat pod vodou jako ryby, zbývá jenom jedno, abychom se naučili žít na zemi jako lidé“, může se zaobírat otázkou o kterou se pokusil již Diderot ve své Encyklopedii, kdo je vlastně člověk. Diderot napsal, že „člověk je cítící, uvažující a myslící bytost, která se svobodně pohybuje na povrchu země, která se zdá být v čele ostatních živočichů, nad nimiž vládne, která žije ve společnosti, jež vynalezla

¹¹⁾ Giddens, A.: Sociologie, Argo, Praha 1999, str. 60.

¹²⁾ Quevedo, F.: Sbírká „Kruté sny“, Odeon, Praha 1967, str. 16.

¹³⁾ Hobbes, T.: Výbor z díla, Svoboda, Praha 1988, str. 96 – 98.

vědy a umění, která má své dobré i špatné vlastnosti, která si stanovila plány, dala zákony ... tedy je bytost, která myslí, chce a jedná ...¹⁴⁾.

Dovolím si tento nástin problémů, dotýkajících se problematiky neopakovatelného spolubytí či pobytu ve světě a čase (parafráze M. Heideggera), zdůraznit citací z doslovu Descartesovy „Rozpravy o metodě“, kde dr. J. Patočka uvedl „Je to rozpolcený svět. Na jedné straně naše spirituální bytost, která je jako svět ve světě, primárně uzavřena sama do sebe. Na druhé straně svět věcí, chápaných číře rozumově a geometricky, bez kvalit, bez vnitřních sil.“¹⁵⁾, či citací Antoina de Saint-Exupéryho „A ten čas, který jsi své růži věnoval, Stáváš se navždy zodpovědným za to, cos k sobě připoutal. Jsi zodpovědný za svou růži.“¹⁶⁾

V tomto případě jsem si začal klást další otázky, dotýkající se člověka jako takového, a to v jakém prostředí, v jakém společenství v kontextu tradic tohoto společenství, v jakém kontextu s krajinou i s faktickou sociální skutečností se pohybuje a žije a jaké vazby v jeho životním prostoru existují, jeho uvědomování sebe samého včetně uznávání či vytváření hodnot a s tím spojených hodnocení.

Veškeré toto působení jedince - člověka se odráží ve vazbách na jeho konání a spolupráci s ostatními nejen v celém kontextu hodnot a hodnocení, ale zejména při jeho zapojení se do společnosti/komunity a zejména do pracovní činnosti, a to již pro sebe nebo pro celou komunitu.

¹⁴⁾ Slovník světových literárních děl I. a II., Odeon, Praha 1988, str. 121.

¹⁵⁾ Descartes, R.: Rozprava o metodě, Praha 1947, str. 107.

¹⁶⁾ Saint-Exupéry, A.: Malý princ, Albatros, Praha 1972, str. 79 - 80.

2.2 HODNOTA

V této části práce bych se chtěl pozastavit nad pojmem hodnota, na nějž lze nahlížet z několika úhlů. Z hlediska filozofického jde v širším slova smyslu o specifickou vlastnost společenských či přírodních jevů, ve kterých se projevuje určitý, ať již pozitivní nebo negativní význam pro člověka. To znamená, že hodnota daného jevu nevyplývá jen z jeho vnitřní struktury, ale zejména z faktu, že tento konkrétní jev lze zahrnout do sociální sféry jako nositele určitých vztahů a plní i úlohu orientačního bodu nebo zobecnění pro řízení každodenní praktické činnosti ve vztahu k ostatním okolním jevům. Je možné konstatovat, že hodnota vzniká v procesu socializace jedince působením společností, ve které se pohybuje a žije. Z toho vyplývá, že hodnoty jsou historicky proměnlivé a jsou výrazem sociálních a kulturních potřeb, zájmů i vztahů.

Na hodnoty je možné však nahlížet i z hlediska úhlu mezinárodního, ekonomického či směnného, sociálního, etického a psychologického. Mohu konstatovat, že hodnoty vznikají v procesu socializace jedince kulturním působením společnosti, ve které jedinec žije a kdy si vytváří hodnotovou orientaci. Tuto hodnotovou orientaci je možné charakterizovat jako stabilní systém hodnot regulujících a usměrňujících chování jednotlivce. Tento systém je závislý na jeho osobnosti a věku, filozofickém a morálním přesvědčení, stupni a formách adaptace vůči prostředí.

Na základě těchto hodnot a hodnotové orientace subjekt, a to jak společnost, tak i jedinec určuje v předpokládaných vztazích a zájmech pozitivní či negativní význam určitého předmětu nebo jevu.

Při takto velmi obecně vymezeným pojmům vzniká otázka, kdy a jak hodnoty vznikají, kdy a jak vzniká řád, kdy, proč a jakém základě jedinec přijímá či přehodnocuje své postoje a uznává hodnoty jako takové.

Touto otázkou se zabývá člověk od dob lidské existence, kdy začal poznávat a uvědomovat si na základě svých základních zkušeností a praxe, že toto poznání lze určitým způsobem popsat a sdělit ostatním. Současně s tím začal též pochybovat o správnosti v návaznosti na bytí a vědomí. Začal si uvědomovat, že praktická činnost v odhalování všeho, co jej či nás všechny obklopuje, je vlastně zvláštní záměrná aktivita, že jde o zvláštní druh společenského vědomí a poznání a možnosti jeho generování, tedy o vztahování se člověka k věcem a jejich zjevnosti, vztahu existence k sobě samé, na základě zájmu pobytu a jeho vlastní bytí. V každém případě nejde jen o výklad věcí, s nimiž se člověk setkává, ale o analýzu toho, díky čemu věcem rozumí.

Je možné konstatovat, že cílem těchto kroků je poznání, důvody a důsledky objektivně zjistitelné a sdělitelné tj. jde o vědu. Jde tedy o vymezení teoretického přístupu ke světu jako celku.

S ohledem na působení změn z vnějšku na člověka dochází i k jeho vnitřním změnám a nutnosti adaptace na nové podmínky. Současně však dochází i ke změnám, vycházející z vnitřní zkušenosti s ohledem na změny a působení situací. To znamená, že člověk je nucen se vyrovnávat s novými situacemi a rolami a hledání vlastní identity. Mohu hovořit o působení prostředí či sounáležitosti s ostatními lidmi ve vazbě na rozvoj techniky, rozvoji komunikace a zejména vlastní činnost.

Člověk, na rozdíl od jiných představitelů živočišné říše, se vždycky vyznačoval tím, že jeho přizpůsobivost k měnícím se podmínkám byla mimořádná a všestranná.

Ve vyrovnávání se s podmínkami prostředí (i s ohledem na hmotné zabezpečení) vede činnost člověka k systematickému aktivnímu zasahování do vnějšího a tím i tak do vnitřního prostředí. Tato činnost je účelová a cílevědomá, závislá i na celkovém společenském hodnocení. V nejširším slova smyslu je jejím posláním udržování nebo obnovování rovnováhy s vnějším i vnitřním prostředím. Člověk je objektem, na kterého skutečnost nebo prostředí doléhá celým souborem vlivů. Současně je však i subjektem, který na skutečnost působí, mění ji a aktivně mění sám sebe. Prostředkem k tomu je vědomá společenská činnost v určité skupině, jak bylo již výše uvedeno.

2.3 Společnost a stát

Jak uvádí Bauman, „Max Weber definoval stát jako instituci s monopolem na donucovací prostředky a jejich použití v rámci určitého svrchovaného teritoria. Cornelius Castoriadis varuje před velmi rozšířeným sklonem zaměňovat stát a sociální moc jako takovou. Trvá na tom, že „stát“ souvisí s určitým způsobem distribuce a kondenzace sociální moci, čímž má na mysli vystupňovanou schopnost „řídít“. „Stát“, říká Castoriadis, je „entita oddělená od kolektivity a ustavená takovým způsobem, aby zajišťovala trvalost tohoto oddělení“. Označení stát bychom měli vyhradit „pro případy, kdy jde o instituci ustavenou v podobě státního aparátu, což implikuje oddělenou občanskou, církevní nebo vojenskou - i kdyby jen rudimentární - byrokracii, jinými slovy, hierarchickou organizaci s vymezenou sférou kompetence. Takové oddělení sociální moci od kolektivity však rozhodně nebylo nahodilou událostí, jedním z vrtochů historie. Vytvářením řádu vyžaduje obrovské úsilí a ustavičnou snahu sbírat, přelévat a kondenzovat moc, což si zase žádá značné

prostředky, které je s to shromáždit, soustředit a rozvinout pouze stát ve formě hierarchického byrokratického aparátu. Legislativní a exekutivní svrchovanost moderního státu se musela posadit na „třínožku“ vojenské, hospodářské a kulturní svrchovanosti, jinými slovy, musela ovládnout prostředky, jež kdysi rozvíjela rozptýlená ohniska sociální moci, které ale všechny nyní ke svému ustavení a zachování potřebuje státem spravovaný řád. Účinná řádotvorná schopnost byla nemyslitelná, pokud ji nepodporovala schopnost účinně bránit území před výzvami jiných modelů řádů, přicházejícím jak zvenčí, tak i zevnitř, schopnost bilancovat *Nationalökonomie* a schopnost soustředit dostatek kulturních zdrojů k zachování identity a svéráznosti státu prostřednictvím charakteristické identity jeho příslušníků.“¹⁷⁾

Ve všech typech společností se vyskytují strukturované nerovnosti mezi různými skupinami lidí - sociální stratifikace. V této části práce bych se zaměřil na společnosti, ve kterých existují určité společné rysy - prvky centralizace, ve kterých existuje politický aparát (vládní instituce či správní úřady včetně soudů a zaměstnanců státní správy), který vládne nad určitým územím (suverenita), opírá svou moc o systém zákonů a možností použít sílu k prosazení své politiky tj. státy, kde většina obyvatel žijících na území vymezeném hranicemi daného politického systému se stala jeho občany, sdílejícími určitá práva (jak občanská, tak i politická a sociální) a povinnosti. Pro stručnost a zaměření této práce mohu konstatovat, že státy, kde si mohou dospělí občané tj. voliči, vybrat ze dvou nebo více stran, se obvykle označují za liberálně demokratické země. Do této kategorie patří prakticky všechny evropské země, dále pak Spojené státy, Kanada, Austrálie, Nový Zéland,

¹⁷⁾ Bauman, Z.: Globalizace, Mladá fronta, Praha 2000, str. 77 - 78.

Indie a většina zemí Latinské Ameriky, kde je demokracie spojována nejen se soutěživým kapitalistickým systémem, ale též zde působí stále silnější globální rozměr ovlivňování života lidí i tím, co se děje daleko od nich. Lidé požadují daleko víc informací o tom, jak se jim vládne a důsledkem je větší míra demokracie. Národní vlády jsou již dnes příliš malé, aby řešily velké problémy spojené s vlivem globální ekonomické konkurence a naopak se staly příliš velké na to, aby řešily otázky, dotýkající se konkrétních regionů a konkrétních měst. Na jedné straně tak národní vlády ztrácejí schopnost potýkat se s globálními problémy, a na straně druhé se vzdalují problémům většiny občanů a aby si státy uchovaly schopnost kontrolovat zákon s řád, jsou nuceny hledat si spojence a dobrovolně se vzdávat stále větších porcí své suverenity. Jednou z reakcí na tuto globalizaci je vznik Evropské unie, která se pokouší kompenzovat oslabení národních států budováním nadnárodního svazku evropských zemí. Na druhou stranu národní vlády v duchu historického vývoje té které společnosti předávají samosprávě, v rámci veřejné správy, některé pravomoce státu.

Mnohem dříve, než došlo k výše uvedenému předání výkonu pravomocí, působili v oblasti správy jednotlivci a skupiny s různým mocenským postavením, různou mírou organizovanosti i specializací. Ještě před vznikem správních orgánů muselo dojít v té které společnosti ke koordinaci a regulaci kolektivních činností a zde se rodilo vlastní správní řízení. Mohu konstatovat, že prvotní organizace či hledání společensky odpovídajících postupů resp. většinově považovaných za nejvhodnější, byla neuvědomělá a neplánovaná, musely se od počátku projevit postupy stanoveného řízení při souhlasu členů společenství k tomuto postupu. Ty, které se osvědčily, přetrvávají v podobě institucí dodnes. Procedury regulace rozhodování a sociálních aktivit v této oblasti se postupně oddělovaly od tvorby

zákonodárných norem. Specializace některých členů společenství na výkon takto stanovených postupů je skutečně předzvěstí pozdější dělby moci na tři základní oblasti a to výkonnou, legislativní a soudní.

I když od starověku byli správní činitelé voleni či jmenováni, kumulace získaných zkušeností se integračně tradovala a docházelo k tomu, že některé rodiny byly tak k výkonu těchto funkcí předurčovány. Na celostátní úrovni se správou zabývali především příslušníci vyšší aristokracie, ve městech patriciát a na venkově nižší šlechta, a kde posléze tato nižší šlechta přejímala lokálně převážně správní funkce (např. smírčí soudci). Tím se postupně posilovala tamní místní samospráva. S rostoucím požadavkem zpracovávání vyšších objemů údajů se prohlubovala i specializace na výkon určitých funkcí. Jakousi předzvěstí později požadovaných a demokraticky ustavovaných mechanismů rovnováhy a kontroly moci je souběžná správa středověkého města občany voleným purkmistrem a konšely a králem dosazovaným rychtářem a s proklamovaným požadavkem, že nejvyšším zákonem musí být jeho (města) blaho. S rostoucí ekonomickou mocí jednotlivých měst se jim rozšiřují různá privilegia a svobody (např. obranné hradby, trhy, soudní autonomie a její výkon - kat, občanské sdružování - cechy, a volba vlastních zastupitelských a správních orgánů). Samospráva v dnešním smyslu, objevující se již ve středověkých městech a renesančních městských republikách, získala jako souběžný princip centrální státní správy svůj legální základ v anglické, americké a zejména francouzské revoluci. Přes různé peripetie vývoje veřejné správy mohu konstatovat, že při požadavku úzké profesionalizace veřejné správy se současně projevují při vědomí spoluodpovědnosti za správu věcí veřejných i kritické výhrady k jejímu rozsahu a kvalitě, politického odcizení i možnosti jejího mocensko-správního zneužití. Sociální hodnocení práce a její historické peripetie ovlivňovaly i změny

v náhledu na správní činitele. Kritika nadměrného rozsahu a nedostatečné kvality správy se spojuje s pochybnostmi o kvantitě vykonávané práce. Nelze však jednoznačně normovat a posuzovat náročnější duševní a zejména rozhodovací činnosti.

Podle Soukupa „jde tedy o konkrétní sociokulturní systémy, které je možné identifikovat v čase i v prostoru, kde v tomto případě hovořit o určité lokální kultuře tj. způsob života různých skupin lidí. Kultury z tohoto hlediska představují jedinečné a unikátní konfigurace artefaktů, sociokulturních regulativů, idejí, norem, modelů chování, institucí a kulturních vzorů sdílených a předávaných členy určité společnosti. Jednotlivé kultury je přitom možno studovat jako adaptivní systémy, které se rozvíjejí pod stimulačním, limitujícím a determinujícím vlivem ekologických, technologických, ekonomických a demografických faktorů. V této souvislosti bychom neměli bychom také zapomínat na kulturní jednotu, kterou Evropa zažila například v době středověkého křesťanství a později v renesanci a době osvícenství. Ve středověku byla vystavěna síť kostelů v románském a gotickém architektonickém stylu, byl používán stejný kalendář a liturgie. Kulturní jednotu pomáhala formovat také síť univerzit spojující evropské elity. Od Krakova až po Lvov, od Sorbonny po Salamanku byla vyučována stejná látka (inspirovaná silně Aristotelovým učením), praktikovány stejné vyučovací metody (esej, otevřená debata), vyučovány stejné předměty (logika, rétorika), používán stejný jazyk (latina) a osvědčení o ukončení studia se uznávala po celé Evropě.

Dalším sjednocujícím prvkem v evropské historii bylo období renesance a osvícenství, epochu znovuobjevení klasické antiky, dobu založenou na nové víře, humanismu, s krédem vědeckého pokroku, síly rozumu, otevřenosti k světu, vlády

lidu. Tato unifikace byla usnadněna pokrokem v distribuci myšlenek (tj. revolucí v tisku) a také cestováním. Tyto společné rysy měl zřejmě na mysli Montesquieu, když říkal, že „Evropa je jeden národ, složený z mnoha“....Evropská identita byla zároveň posilována i svou schopností odolávat vnitřním i vnějším hrozbám a překonávat vzniklé konflikty. Dokonce můžeme říci, že evropská jednota je svým způsobem výsledkem překonaných konfliktů, kdy v každém z předcházejících období se formulovaly progresivní principy, které byly ještě posíleny vlivem opozice a odporu, který vzbuzovaly.“¹⁸⁾

V tomto případě mohu konstatovat, že jde o oblast politické kultury, což je „pojem, do kterého se promítají významové dimenze pojmů kultura a politika. Na pojem kultury se lze v této souvislosti dívat jako na vícevrstevný: na nejobyčejnější rovině označuje ze specifické hlediska veškerou lidskou skutečnost, vyjadřuje objektivní a subjektivní charakter lidské činnosti, schopnost produkovat výtvoř, které vstupují do nových koloběhů lidských činností a přinášejí jim historickou dimenzi. Současně pro většinu autorů pojem kultura podtrhuje informační charakter celého procesu, schopnost zpracovávat informace a vstupovat do řízení činností ve všech oblastech. O politice a politické činnosti je možné říci, že mají svou základní osu v integraci procesů vlivu a moci a ve využívání těchto procesů, pokud jsou spjaty s fungováním státu a jeho institucí a organizací, pro regulaci celospolečenského (societálního) systému na různých strukturálních úrovních. Problematika kultury politické byla jako relativně nové ohnisko empirického výzkumu v sociologii politiky uvedena G. A. Almondem a S. Verbou (The Civic culture, 1963). Tento výzkum představuje jednu z cest, které umožňují osvětlit rozdíly

¹⁸⁾ Soukup, V.: Přehled antropologických teorií kultury, Portál, Praha 2000, str. 195 - 196.

mezi politickými systémy v současném světě, osudy demokracie, otázky její stability v jedněch zemích a její labilita či jejího potlačení v jiných zemích. Uvedení autoři definují kulturu jako psychologickou orientaci k sociálním objektům a kulturu politickou pojímají sice jako komplexní, mnohdimenziální skutečnost, často se však zabývají jejími specifickými typy. Vedle pojmu kultura politická zavádějí pojem občanská kultura, který charakterizují jako směs různých kultur politických a dále vztahem mezi rolí občana a politickou (příp. politickou a sociální) kulturou. ... Specifickou problematiku představují vztahy mezi kulturou politickou, občanskou kulturou, institucionalizačními procesy a institucionálními soustavami.¹⁹⁾

Souhlasím s B. Malinowskim²⁰⁾, který uvádí, že každá společnost musí zajistit fungování ekonomiky (ekonomické systémy), distribuci politické moci (politické systémy), předávání znalostí (školské systémy) a fungování sociálního řádu a sociální kontroly (systémy veřejné správy). Právě sféra fungování a zajištění sociálního řádu a zajištění sociální kontroly je oblastí, která je ovlivňována veřejnou správou. Veřejná správa se tak stává významnou dimenzí zajišťující stabilitu a fungování každé společnosti.

¹⁹⁾ Velký sociologický slovník, Karolinum, Praha 1996, str. 552 - 553.

²⁰⁾ Malinowski, B.: Vědecké teorie kultury, Krajské kulturní středisko, Brno 1968.

3. Modely výkonu veřejné správy využívané v evropských zemích a ČR.

V této části se budu věnovat jednotlivým modelům veřejné správy a jak bylo výše uvedeno, tyto představují jedinečné a unikátní konfigurace artefaktů, sociokulturních regulativů, idejí, norem, modelů chování, institucí a kulturních vzorů sdílených a předávaných členy určité společnosti. V prvním řadě si musím specifikovat pojem veřejné správy, který se skládá ze státní správy a samosprávy. Samosprávu mohu definovat jako formu veřejné správy, kterou vykonávají občané buď přímo nebo prostřednictvím volených zástupců. Hlavním principem samosprávy je, že věci spravuje někdo jiný než stát, v případě samosprávy tedy územní společenství občanů. Naproti tomu státní správa je formou veřejné správy, kterou uskutečňuje stát prostřednictvím svých orgánů, a to buď ústředních (ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady) nebo místních (okresní úřady, finanční úřady aj.). Územní samospráva tvoří spolu s místními orgány státu dohromady tzv. místní správu.

V praxi se rozlišují tři základní formy uspořádání místní správy, a to:

- a) systém angloamerický – místní správa je chápána výlučně jako samospráva (self-government) tzn. že nedochází k rozlišování samosprávy a státní správy,
- b) systém francouzský – na místní úrovni existují vedle sebe odděleně orgány samosprávy a státní správy (volené obecní a regionální rady na straně jedné a prefekti jako zástupci státu na straně druhé,
- c) systém smíšený (též středoevropský) – samospráva i státní správa se na místní úrovni vykonává společně, tzn. stejnými orgány a hovoří se

o výkonu samostatné (samosprávné) působnosti a státní správě v přenesené působnosti (přenesené působnosti).

Pro podrobnější přiblížení systémů veřejné správy mohu citovat Olgu Vidlákovou, která ve svém aktuálním přehledu veřejné správy a veřejné služby v členských zemích Evropské unie, uvádí „Žádný základní právní dokument Evropské unie nepředepisuje model veřejné správy, který by měl být přijat členskými státy EU. Proto o charakteru moci výkonné, o struktuře, rozsahu, funkcích a činnosti veřejné správy si rozhodují členské státy samy. Co je však považováno za samozřejmou povinnost, je respektování a dodržování jistých společných principů, k nimž patří především hlavní zásada, na níž spočívá státní zřízení každé členské země, a tou je princip právního státu. K dalším principům veřejné správy a veřejné služby patří zejména principy neutrality, rovnosti (nediskriminace), právní jistoty, otevřenosti a transparentnosti, odpovědnosti, výkonnosti a účinnosti. Dodržování těchto principů nebrání jistá variabilita veřejné správy mezi členskými státy, která vyplývá z národních tradic, specifických hodnot a úkolů, které se zřetelně odlišují.

Pokud jde o typ státního zřízení, je možno členské státy EU rozdělit na dvě velké skupiny, státy federální a unitární. K federálním státům jednoznačně patří Belgie, Německo a Rakousko. Velká skupina unitárních států však bývá vnitřně dále členěna na unitární státy decentralizované, k nimž se řadí Dánsko, Finsko, Francie, Nizozemsko a Švédsko, a na unitární státy s dominantním postavením ústřední vlády, zahrnující Irsko, Lucembursko, Portugalsko, Řecko. V této klasifikaci chybí tři unitární státy, které mají zvláštní postavení. Itálie je spíše na pomezí obou skupin; v roce 1970 zřídila 15 regionů, ale nadto má 5 „zvláštních“ regionů, které mají speciální zákonodárnou pravomoc. Španělsko bývá nazýváno kvazi-federálním

státem, i když podle vlastní ústavy je státem unitárním. V praxi však jsou autonomní komunity značně nezávislé a mají svoji vlastní zákonodárnou pravomoc. Zvláštním případem je též Spojené království, a to zejména za současné vlády, kdy došlo k posílení autonomie Skotska, Walesu a Severního Irsku.“²¹⁾

Na uvedeném příkladu mají vybrané státy EU následující územně-správní strukturu²²⁾. Tento přehled jsem pro porovnání doplnil o strukturu České republiky:

Územní struktury zemí EU			
země	Typ struktury		
Belgie*	3 regiony a 3 komunity	10 provincií	589 obcí
Dánsko	2 autonomní oblasti (Grónsko a Faerské ostrovy)	14 hrabství (okresů)	275 obcí
Finsko	1 autonomní oblast (Åland)	19 regionů 6 provincií a 1 autonomní region	452 obcí 102 měst
Francie	22 regionů	100 departamentů	36 621 obcí
Irsko	8 regionů	34 hrabství	84 obcí
Itálie	20 regionů z toho 5 se speciálním statutem	103 provincií + 3 autonomní provincie	8 100 obcí
Lucembursko			117 obcí
Německo*		323 okresů z toho 112 měst s působností okresu	14 854 obcí
Nizozemsko		12 provincií	504 obcí
Portugalsko**	2 autonomní oblasti (Azory, Madeira);	18 okresů	308 městských, 4 220 venkov. obcí
Rakousko*		99 okresů	2 351 obcí
Řecko	13 regionů	50 autonomních komunit (nomol)	1 033 obcí (celkem 5 922)
Spojené království (UK)	3 správní území	135 hrabství (unitary authorities resp. counties, boroughs and regions)	319 okresů (distrikty)
Španělsko	17 autonomních společenství	50 provincií + Kanárské ostrovy a Baleáry	8 089 obcí
Švédsko	(2 regiony)	21 krajů	289 obcí
Česká republika***	14 krajů (13 krajů a hlavní město Praha)	205 obcí s rozšířenou působností	6242 obcí
* Tři federální státy mají „federální“ strukturu: Belgie: (3 regiony a 3 společenství), Německo (16 zemí), Rakousko (9 zemí), ** Portugalsko má infrakomunální strukturu (4207 farností) *** doplněno pro porovnání			

²¹⁾ Časopis Veřejná správa č. 7/2003, MV ČR, Praha 2003, příloha.

²²⁾ Časopis EKONOM č. 12/2000, str. 20.

Organizace veřejné správy v patnácti členských zemích Evropské unie není zdaleka jednotná, což je dáno odlišným historickým a kulturním vývojem každé země a kde v těchto vazbách mohou hovořit o organizační kultuře. Projevuje se to zejména v rozdílné struktuře územních celků. Rakousko, Finsko a Lucembursko mají pouze jeden stupeň samosprávných celků, jímž je obec. V šesti dalších zemích, Dánsku, Portugalsku, Řecku, Švédsku, Nizozemí a Spojené království je dvoustupňové uspořádání. Ve Španělsku, Francii, Itálii a Irsku mají tři stupně místních správních celků, které jsou nazývány různě. Např. ve Francii jsou to obce, departementy a regiony, v Itálii obce, provincie a regiony. Federální státy, jimiž jsou v Evropské unii Rakousko, Belgie a Německo, mají nanejvýš dva stupně místních správních celků.

Mohu tedy definovat územní samosprávu, která je založena na třech kriteriích:

- a) na existenci území, což je požadavek , který vylučuje společnost veřejného sektoru a ostatní úřady;
- b) na správě demokraticky zvoleným tělesem;
- c) na autonomním právním statutu.

Tato tři kriteriia umožňují posuzovat první stupeň, který se skládá s obcí a měst, jako plně kvalifikovanou místní samosprávu. Tento stupeň existuje ve všech členských státech Evropské unie.

Situace je méně jasná pokud jde o jednotky druhého stupně nebo střední úrovně správy – departementy ve Francii, provincie v Belgii a Španělsku a hrabství ve Spojeném království. Některé z nich nesplňují kritérium správy volenými radami, jako tomu je v Portugalsku v případě regionů, které jsou prostými stupni se speciální funkcí.

Mimo to, status německých, rakouských a belgických federovaných správních jednotek vyplývá z jejich pozic vůči centrální vládě. Mají jak regulatorní pravomoc,

tak i vlastní legislativní pravomoc. V těchto třech zemích hrají tyto orgány (německé a rakouské země, belgické regiony a kulturní komunity) stejnou úlohu vůči nižším stupňům územní samosprávy, jakou má stát vůči nim samotným. Proto nemohou být považovány za územní samosprávu stejného charakteru. Italské regiony a španělské autonomní komunity jsou stále a nezávisle na svém stupni autonomie, plně kvalifikovanými místními samosprávami a nikoli federovanými správními jednotkami.

Dále pak podle stupně místních správních celků je následující rozdělení některých kompetencí ve vybraných oblastech²³⁾ včetně mnou doplněným přehledem rozdělení kompetencí v České republice:

Země	Školství, Výstavba a údržba	Školství - odměňování personálu	Sociální péče	Správa nemocnic	Voda a odpady	Komunikace	Hromadná doprava	Ekonomický rozvoj
Belgie	1 - 2	1 - 2	1 - 2	1	1 - 2	1 - 2	-	1 - 2
Dánsko	1 - 2	1 - 2	1 - 2	2	1	1 - 2	-	1 - 2
Česká rep.*	1 - 2 - 3	Stát	1 - 3	stát, 3	1 až 3	stát, 1 až 3	1 až 3	1 až 3
Finsko	1	1	1	1	1	1	1	1
Francie	1 - 2 - 3	-	2	-	1	1 - 2	1 - 2	1 - 2 - 3
Irsko	-	-	-	-	1 - 2	1 - 2	-	1 - 2 - 3
Itálie	1 - 2 - 3	1 - 2	1	1 - 3	1 - 2	1 - 2	1 - 2 - 3	-
Lucembursko	1	1	1	1	1	1	1	1
Německo	1 - 2	-	1 - 2	1 - 2	1	2	1	2
Nizozemsko	1	1	1	-	1 - 2	1	1 - 2	1 - 2
Portugalsko	1	-	1	-	1	1	1	-
Rakousko	1	1	-	-	1	1	-	1
Řecko	1 - 2	-	1 - 2	2	1	1 - 2	1 - 2	2
UK	bodové krytí místních struktur nedovoluje stanovit rozdělení kompetencí							
Španělsko	3	-	1 - 3	2	1 - 3	1 - 2 - 3	1	3
Švédsko	1	1	1	2	1	1	1 - 2	-
1. kompetence vykonávané správními celky prvního stupně (*obce), 2. kompetence vykonávané správními celky druhého stupně (např. departament, okres, obce s rozšířenou působností), 3. kompetence vykonávané správními celky třetího stupně (*kraj).								

²³⁾ Časopis EKONOM č. 12/2000, str. 20.

V posledních dvaceti letech došlo ve většině zemí Evropské unie k výrazné decentralizaci a zvětšení kompetencí samosprávných celků. Správní celky prvního stupně, tj. obce, se starají o místní komunikace, rozvod vody, sběr odpadků, hromadnou dopravu, zdravotní a sociální služby a ve většině zemí Evropské unie i o základní školy a předškolní zařízení.

Pravomoc správních celků druhého stupně zahrnuje zpravidla střední školy, správu životního prostředí, komunikace a územní plánování. Ještě širší pravomoc včetně legislativní mají pak celky regionální úrovně samosprávy.

Značné rozdílnosti je možné nalézt mezi jednotlivými členskými státy EU též v oblasti politicko-administrativních vztahů, a to na všech správních úrovních, tj. v územní správě i ve výkonu státní správy. Všude existuje ústřední vláda, ale rozdílnosti se vyskytují v počtu a skladbě ministerstev a zejména v existenci jiných ústředních orgánů státní správy vedle ministerstev a v jejich vzájemných vztazích.

K problematice zabezpečení veřejné správy můžeme rozdělit jednotlivé země z hlediska geografického, a to:

1. středoevropské země s tradicí správního práva: Francie, Německo, Rakousko, Česká republika;
2. země anglosaské správní kultury: Irsko, Spojené království;
3. skandinávské země: Dánsko, Finsko, Švédsko;
4. skupina zemí Benelux: Belgie, Lucembursko, Nizozemsko;
5. jihoevropské země s různou právní kulturou: Itálie, Portugalsko, Řecko, Španělsko.

Zaměřím se na modely systémů veřejné správy, používaných ve vyspělých evropských zemích, konkrétně ve Francii, Dánsku, Nizozemí, Švédsku, Rakousku

a České republiky. Jednotlivé systémy jsou porovnávány z pohledu na nejnižší část struktury veřejného sektoru a obce. Mohu konstatovat, že Francie je zástupcem třístupňového modelu bez rozdělení veřejné správy na státní správu a samosprávu. Dánsko a Nizozemí představují dvoustupňový model, ve kterém se nerozlišuje mezi státní správou a samosprávu.

Striktní rozdělení státní správy a samosprávy lze demonstrovat na modelu používaném ve Švédsku, následně u Rakouska, kde existuje třístupňový model s rozdělením státní správy a samosprávy. Pro porovnání je uveden dvoustupňový samosprávný systém České republiky.

V každém vyspělém demokratickém politickém systému je možné nalézt široce rozvinutý systém místní samosprávy, na který jsou delegovány pravomoce státu na straně jedné a který, na straně druhé je občanům umožňováno demokratickými mechanizmy participovat na správě veřejných věcí a spoluurčovat další rozvoj nejen obcí a měst.

V následné části práce bych poukázal na jednotlivé modely současného výkonu veřejné správy se zaměřením na samosprávné orgány.

3. 1. DÁNSKO

Počet obcí : 273

Počet krajů. 14

Obce v postavení krajů: 2 (Kodaň – centrum, Kodaň – metropolitní území)

Obce. Zastupitelský orgán: Obecní rada

Počet členu zastupitelského orgánu: 5 -25 (pro tři největší municipality povolen vyšší počet členu obecní rady v závislosti na počtu obyvatel, nejvíce však 31).

Volba zastupitelského orgánu: všeobecné přímé volby .

Délka volebního období zastupitelského orgánu: 4 roky .

Představitel zastupitelského orgánu: starosta.

Volba starosty: nepřímo obecní radou

Délka volebního období předsedy zastupitelského orgánu: 4 roky

PŮSOBNOST OBCE

Obce odpovídají za základní školy, školy pro mládež a výchovu dospělých. Obce spravují veřejné knihovny, místní kulturu, stadiony, sportovní střediska a sportovní a kulturní organizace. Obce spravují a rozšiřují místní síť komunikací a zajišťují zásobování médií (plynem, elektřinou, vodou a dálkovým teplem). Dále spravují kanalizaci a čištění odpadních vod, odstraňování odpadků, provozují skládky odpadků a čistící stanice, vykonávají stavební dozor, připravují a schvalují územní plány pro své územní obvody. Obce odpovídají za realizaci sociální politiky, provozují domovy důchodců. Obce plní funkci finančního úřadu tj. vybírají veškeré daně v místě placené (t.j. nejenom daně místní).

V obecné rovině jsou samosprávným obcím svěřeny základní pravomoce a působnost spravovat vlastní záležitosti samostatně pod kontrolou státu a na základě zákonů Dánskou ústavou. Zvláštní zákon o místní správě (Local Government Act) vymezující na základe Ústavy základní působnost obcí, hovoří o tom, že obecní rady spravují obecní záležitosti, kde pojem „záležitosti“ zákon podrobně nedefinuje. Působnost a pravomoc obcí resp. obecních rad je definována zvláštními zákony pro jednotlivé sféry činnosti. Dílčí právní úpravy jsou dle věcného obsahu více či méně rigidní, ale vždy poskytují obecním radám určitý prostor pro jejich samostatná, lokální rozhodnutí.

Obce plní i řadu úkolů, které nejsou zákonem přesně definovány a vymezeny. Rozhodnutí obce pochopitelně nemůže být v rozporu se zákonem. Řadu aktivit, které obce realizují, však vykonávají volně, aniž by byly zákonem vymezeny jakékoliv podmínky. Pro práci odborného aparátu nejsou stanoveny žádné podmínky, za správnost rozhodnutí vždy odpovídá politický orgán a místní politici dokonce mohou být v případě závazného porušení zákona při svém rozhodování podrobena i trestně-právní odpovědnosti. Ministerstvo vnitra obcím pouze doporučuje modely vnitřní struktury orgánu obce a jako nezávazná jsou rovněž doporučována i pravidla hospodaření obecních rad.

Meritorní rozhodnutí vydává buď obecní rada a nebo podle povahy věci příslušná komise (Je třeba upozornit na to, že komise jsou složeny z volených členů obecních rad). Na jednotlivé politické komise obecní rada rozhodovací pravomocí deleguje na základě zákona o místní správě. Obligatorně se zřizuje ze zákona komise finanční, které vždy předsedá starosta.

Kontrola je zajišťována ministerstvem vnitra, prostřednictvím zvláštních „kontrolních komisí“ zřizovaných na úrovni kraje, oprávněných kontrolovat činnost obcí. V čele kontrolní komise stojí „krajský prefekt“ jmenovaný státem. Zbývající čtyři členové komise jsou zvoleni z poslanců krajské rady. Kontrolní komise je oprávněna rušit či pozastavovat rozhodnutí obcí a to z moci úřední z vlastní iniciativy či na základě žádosti občana nebo poslanecké menšiny v místní obecní radě, domnívá-li se, že rozhodnutí je v rozporu s platným právem a to jak z hlediska věcného tak procesního.

Obce jsou povinny kontrolní komisi pravidelně předkládat zprávy o revizi svého hospodaření. Kontrolní činnost rovněž vykonávají i jednotlivá věcně příslušná ministerstva, rozhodnutí, která jsou podle jejich názoru nesprávná či jsou v rozporu

se zákonem může ovšem rušit či pozastavovat jejich výkon pouze kontrolní komise. případné spory mezi obecní radou a kontrolní komisí řeší civilní soud.

Hlavní skupiny příjmu jsou daně (místní), poplatky placené uživateli (občany a dalšími uživateli), státní subvence (účelové dotace, granty, refundace).

Obecní rozpočty dosud zabezpečují téměř polovinu veřejných nákladů vynakládaných ročně v zemi. Účelovými dotacemi a specifickými granty a refundacemi jsou celkové rozpočtové prostředky určené obcím redistribuovány podle exaktně určeného klíče, kde počet obyvatel, úroveň vybavenosti jsou základními ukazateli. Základním principem uplatňovaným při přerozdělovacím procesu je, že dochází k vyrovnávání mezi úrovní rozpočtových zdrojů obcí s dobrou daňovou základnou (vysoce zdanitelnými příjmy) s obcemi s nízkou daňovou základnou. Z těchto důvodů také stát refundací plně hradí obcím některé místní výdaje, a to v oblasti sociální (např. starobní důchody), nebo participuje na úhradě některých dalších nákladů. V obecné rovině je uplatňováno pravidlo, že tam, kde obec disponuje pouze malým či omezeným vlivem na úroveň výdajů, jsou výdaje hrazeny zcela či z valné míry státem.

ORGÁNY REGIONÁLNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKY

Zastupitelský orgán : Krajská rada.

Počet členu zastupitelského orgánu: 17 až 31 v závislosti na počtu obyvatel.

Volba zastupitelského orgánu : přímo občany (všeobecné volby).

Volební období zastupitelského orgánu: 4 roky

Představitel zastupitelského orgánu: starosta

Volba starosty: krajskou radou z jejich členů (v průběhu volebního období není odvolatelný z funkce).

PŮSOBNOST KRAJSKÉ RADY

Regionální plánování, hospodářský rozvoj, životní prostředí, řízení a správa nemocnic, správa zdravotního pojištění, střední a vyšší školství, krajské komunikace a sociální služby (specifické ústavy péče o invalidy, mentálně postižené, speciální ústavy péče o děti).

Dánský model nerozděluje působnost na samostatnou a přenesenou. Všechny pravomoci jsou dány zákony (ústava, zákon o místní správě, jednotlivé dílčí zákony). Z hlediska počtu samosprávných úrovní je to model dvoustupňový.

3.2 NIZOZEMSKO

Počet obcí: 714

Počet provincií: 12

Zastupitelský orgán: Obecní rada

Počet členů zastupitelského orgánu: 7 - 45 v závislosti na počtu obyvatel

Volba zastupitelského orgánu: všeobecné přímé volby na základě
proporcionálního zastoupení.

Délka volebního období zastupitelského orgánu: 4 roky

Představitel zastupitelského orgánu: starosta.

Volba předsedy zastupitelského orgánu: není volen; starosta je jmenován královnou resp. královského komisaře provincie po konzultaci s obecní radou.

Délka funkčního období: 6 let, pokud není starosta jmenován do jiné funkce, bývá zpravidla automaticky jmenován i na další funkční období.

Rada zastupitelského orgánu: Obecní starší, pracovně -předsednictvo obecní rady, volena z členů obecní rady obecní radou,

Počet členů: 3 – 7 (2 – 6 volených radních a starosta jmenovaný královnou)

Délka volebního období: 4 roky.

PŮSOBNOST OBCE

Struktura, složení, působnost a pravomoc obcí a jejich orgánů jsou v zásadě určeny od roku 1851 Obecním zákonem /Municipal Act/ přijatém na základe Ústavy. Veškeré obce mají stejný rozsah působnosti a pravomoci, stejný legální statut; existují pouze rozdíly v možnostech jednotlivých obcí zajišťovat v plném rozsahu celý sortiment možných služeb. Obce jsou nezávislými právními subjekty, disponují vlastním majetkem a vlastními příjmy. Jsou oprávněny požadovat k vyjádření a konzultaci veškerá zákonná opatření připravovaná na centrální i provinční úrovni. Obce jsou rovněž oprávněny požadovat na provincii delegování určitých pravomocí.

Obec poskytuje veřejné služby na úseku školství, zdravotnictví, sociální péče, kultury a sportu, zařízení pro rekreaci a volný čas, správu veřejných komunikací a parků a obci svěřeného vodního hospodářství. V obecné rovině rovněž odpovídá za zajišťování bezpečnosti a pořádku, spravuje policejní sbor.

SPRÁVNÍ DOHLED

Kromě oprávnění, jimiž disponuje starosta, podléhají zákonem stanovená rozhodnutí obecní rady schválení provinční exekutivou. To se týká zejména rozpočtu, který je připravován starostou a obecními staršími a nabývá platnosti po schválení obecní radou a předsednictvem provincie. Totéž se týká každoročních zpráv o hospodaření obce.

Dispozice s obecním majetkem, nabývání, prodej, případně zástavy a hypotéky rovněž nabývají platnosti až po schválení předsednictvem provincie.

Rovněž veškerá rozhodnutí a opatření obecní rady, včetně obecních vyhlášek, která mají sankční a penalizující účinek, nabývají platnosti až po schválení provinčním předsednictvem, je-li shledáno, že opatření obce je v rozporu se zákonem nebo veřejným zájmem, předsednictvo provincie doporučí změnu rozhodnutí. Není-li změna obcí respektována je vláda oprávněna rozhodnutí suspendovat nebo zrušit. Každé opatření obce dotýkající se obecních daní podléhá schválení Korunou.

Hlavními zdroji rozpočtových příjmu municipalit jsou místní daně a poplatky (např.: daní z nemovitostí, poplatky ze psu, turistiky, ze zastavené plochy, prodeje alkoholických nápojů), výnosy z obecního majetku (domy, farmy, investice), výnosy veřejných zařízení.

Nakládání s rozpočtovými prostředky, jejich čerpání, je kontrolováno vyššími správními orgány jednak preventivně (předběžným schvalováním daňových aktu, rozpočtu, zakládání a účasti v nadacích, sdruženích, kooperativních jednotkách a ostatních organizacích zakládaných na základe civilního práva, schvalováním dispozice s majetkem apod.) a rovněž represivně (vyšší správní orgán je oprávněn v případě pochybností zasáhnout).

REGIONÁLNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY

Zastupitelský orgán: Provinční shromáždění.

Počet členů zastupitelského orgánu: 47 -83.

Volba zastupitelského zastoupení: přímé všeobecné volby,

proporční zastoupení

Volební období zastupitelského orgánu: 4 roky

Představitel zastupitelského orgánu: Královský komisař (Commissaris der Koningin) je jmenován královským dekretem, rozhodnutí připravuje vládní

kabinet na základě konzultací s provincionálním shromážděním, funkční období není omezeno.

Rada zastupitelského orgánu: Předsednictvo shromáždění.

Počet členu: 6 -8.

volební období: 4 roky, voleni z členů shromáždění provinčním shromážděním

PŮSOBNOST PROVINČNÍHO SHROMÁŽDĚNÍ

Zabezpečení efektivní organizace správy a základních služeb pro veřejnost, koordinace aktivit v území, územní a regionální plánování, ochrana životního prostředí, sociálně ekonomické a kulturní záležitosti, dohled nad obcemi a nad zákonností jejich rozhodován

Mezi nejdůležitější zdroje příjmu provincie patří dotace z provincionálního fondu, dotace na komunikace, poplatky za provádění úředních výkonů a služeb, příjmy z majetku. Nakládání s rozpočtovými prostředky a hospodaření provincie kontroluje vláda.

Holandský model podobně jako model dánský nerozděluje působnost na samostatnou a přenesenou. Z hlediska počtu samosprávných úrovní je to model dvoustupňový. V tomto modelu je výrazně zakomponována politické prostředí země tj. monarchie.

3.3 FRANCIE

Počet obcí: 36 527

Počet departmentu: 95 a 5 zámořských departmentů a 3 zámořská území.

Počet regionů/ dříve provincií: 22 a 4 v zámoří.

Obce vznikly v roce 1789 a navazují na města, městysy a farnosti feudální Francie a jsou základní místní samosprávou. Departmenty jsou administrativní obvody, též založené Velkou francouzskou revolucí. Regiony byly vytvořeny v roce 1964 z bývalých provincií a v roce 1986 se staly plně výkonnými místními samosprávami.

OBCE

Zastupitelský orgán: Obecní rada.

Počet členů zastupitelského orgánu: určen v závislosti na počtu obyvatel a významu obce. Obce s méně než 1 000 obyvateli jako minimum má devítičlennou obecní radu, nad 30 000 obyvatel 69 členů.

Volba zastupitelského orgánu: přímými všeobecnými volbami.

Délka volebního období zastupitelského orgánu: 6 let.

Představitel zastupitelského orgánu: Starosta.

Volba předsedy zastupitelského orgánu: nepřímou obecní radou.

Délka volebního období předsedy zastupitelského orgánu: 6 let, odvolatelný pouze rozhodnutím vlády formou dekretu.

PŮSOBNOST OBCE:

Zabezpečuje veřejné služby (např. zásobování vodou a kanalizace, svoz a zpracovávání odpadku), zřizuje obecní policii, řídí veřejné práce, spravuje komunikace, zabezpečuje silniční hospodářství včetně nové výstavby a údržby, spravuje obecní majetek, provozuje veřejná obecní zařízení - nemocnice, sociální

byty, připravuje vlastní rozvojové koncepce včetně cestovního ruchu, vypracovává dokumenty v oblasti urbanistiky (územní plán, plán zástavby, plán rozvoje bydlení), přiděluje stavební povolení, zabezpečuje zařízení pro aktivity volného času, participuje na ochraně životního prostředí a ochraně a v péči o kulturní dědictví, provozuje obecní archívy, zřizuje, provozuje a spravuje mateřské a základní školy (6 - 10 let věku dítěte), spolupodílí se též na realizaci sociální péče.

SPRÁVNÍ DOHLED

Systém do roku 1982, kdy byl přijat zákon o decentralizaci, podřizoval výkon rozhodnutí obecní rady prefektovi, který jako zástupce státu dozíral nad zachováváním zákonnosti a byl oprávněn ručit rozhodnutí obecních rad. Nová právní úprava zajišťuje právní vykonatelnost správního rozhodnutí obce. Pokud zástupce státu má za to, že správním rozhodnutím vydaným obcí došlo k porušení práva, podává odvolání ke správnímu soudu v průběhu dvouměsíční lhůty ode dne, kdy obec odmítla či nesouhlasila s jeho námitkami, to znamená, že vykonává kontrolu následnou, týkající se zákonnosti rozhodnutí.

O svém postupu vždy je povinen informovat starostu. Správní soud může prohlásit neplatnost rozhodnutí obce, a to i na základě návrhu občana, který se domnívá být rozhodnutím obce vydaným v rozporu s právem poškozen. Kontrole je rovněž podřízeno finanční hospodaření obcí. Regionální účetní komory kontrolují dodržování rozpočtových pravidel. Nemohou napadat meritorní účelnost obecních hospodářských a ekonomických rozhodnutí.

Rozpočtové zdroje jsou: místní daně, účelové dotace a globální dotace.

ORGÁNY REGIONÁLNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Zastupitelský orgán: Departementní shromáždění resp. Generální rada.

Délka volebního období zastupitelského orgánu: 6 let.

Představitel zastupitelského orgánu: Předseda Generální rady

Volba předsedy zastupitelského orgánu: Generální radou

Délka volebního období předsedy zastupitelského orgánu: 3 roky.

PŮSOBNOST GENERÁLNÍ RADY

Působnost Generální rady je soustředěna zejména do oblasti sociální péče a pomoci. Rada schvaluje a vydává nařízení určující podmínky udělování a úhrn dávek hrazených departementem. Odpovídá za politiku podpory v nezaměstnanosti, rozhoduje o výstavbě zařízení sociální péče, zabezpečuje výstavbu, údržbu a správu středních škol (11 - 16 let věku studentů), organizuje a financuje školní dopravu, spravuje silniční infrastrukturu a silniční hospodářství vůbec, spravuje ústřední veřejné půjčovny knih. Rada rovněž rozhoduje o poskytování úvěrů určených k rozvoji turistiky a zařízení pro volný čas.

Stát je zastoupen v každém departmentu prefektem (funkce zřízena v roce 1800 Napoleonem Bonapartem), a který se ve výkonu funkce opírá o podprefekty. Na úrovni departmentu je prefekt jediným držitelem státní moci, zmocněncem vlády; je představitelem předsedy vlády a jednotlivých ministrů; stojí v čele dekoncentrovaných státních úřadů, a který zodpovídá za prosazování státních zájmů a veřejný pořádek, dále pak za organizaci a průběh voleb a též za záchranné akce v případě katastrofy; je zárukou dodržování zákonů a zejména informuje vládu o místních záležitostech v oblasti ekonomické, sociální i politické. Prefekti

a podprefekti jsou vysocí státní úředníci, jmenovaní výnosem prezidenta republiky na základě rozhodnutí přijatého ministerskou radou. Podprefekti jsou jmenováni ve valné většině případů z řad absolventů „Školy veřejné správy“ (E.N.A.).

PŮSOBNOST REGIONÁLNÍ RADY

Působnost Regionální rady je soustředěna především do oblasti ekonomického rozvoje, rozvoje sféry zdravotní a sociální, rozvoje vědy a kulturní politiky a územního rozvojového plánu. Regiony uzavírají se státem tzv .plánovací kontrakty. Na jejich základe se zpracovávají regionální plány, jejichž prostřednictvím regiony ovlivňují přípravu a koncepci státního plánu. Tato je pověřena zejména výstavbou, údržbou a správou gymnázií (16 - 18 let věku studentů) a odborných středních škol, jakož i odborným vzděláváním a učňovským školám.

3.4 ŠVÉDSKO

Počet obcí: 284

Počet krajů: 23

OBEC

Zastupitelský orgán: Obecní rada.

Počet členu zastupitelského orgánu: závisí na počtu obyvatel municipality,
min. 31, maximum Stockholm 101.

Volba zastupitelského orgánu: všeobecné přímé volby .

Délka volebního období zastupitelského orgánu: 3 roky .

Představitel zastupitelského orgánu: Předseda obecní rady resp. výkonného
výboru.

Volba předsedy zastupitelského orgánu: Obecní radou.

Délka volebního období předsedy zastupitelského orgánu: 3 roky

Počet členů zastupitelského orgánu: minimálně 5 - každý člen musí mít svého
zástupce

Volena: Obecní radou

Volební období: 3 roky

Je třeba upozornit na specifický důraz kladený na kolektivní volené, politické orgány. Význam předsedy obecní rady není příliš patrný, neplní funkci starosty v tradičním slova smyslu, byť obec reprezentuje. Jde zpravidla o vedoucí osobnost lokálního politického života.

PŮSOBNOST OBCE

Obce odpovídají za základní školství, bydlení, zabezpečují a provozují odpadové hospodářství, spravují obecní majetek, provozují a zajišťují kulturní a sportovní zařízení, zařízení sloužící k využití volného času, odpovídají v obecné rovině za tvorbu a ochranu životního prostředí a za ochranu zdraví, spravují místní komunikace a veřejnou zelen, odpovídají za zásobování energií a pitnou vodou, provozují čistírny odpadních vod. Do jejich působnosti spadá územní plánování a výstavba, odpovídají za civilní obranu a požární ochranu.

PŮSOBNOST KRAJE

Krajské rady zabezpečují zejména zdravotní péči - provozují všeobecné nemocnice, domy s pečovatelskou službou, specializovaná nemocniční zařízení např. psychiatrické poradny a léčebny, veřejné zubařské služby, zabezpečují a provozují zařízení pro individuální zdravotní prevenci, zabezpečují péči o mentálně

postižené, včetně zřizování a provozování speciálních škol, provozují dětské domovy, manželské poradny, zajišťují speciální vzdělávání v oblasti sociální péče, provozují další zařízení pro vyšší vzdělávání, zabezpečují rozvoj obchodu a průmyslu ve svých územních obvodech, ve spolupráci se státními orgány zajišťují rehabilitační aktivity, spravují místní a regionální komunikace (ve spolupráci s obcemi). Ve spolupráci s krajskými orgány státní správy se podílejí na přípravě regionálních rozvojových plánů a plánování rozvoje ochrany zdraví.

3. 5 RAKOUSKO

V Rakousku má správa obcí a měst stoletou tradici a ve své dnešní podobě je výsledkem dlouholetých zkušeností. Rakouská republika je spolkovým státem, který sestává z devíti relativně samostatných spolkových zemí. Mezi tyto korporace - spolek (Bund) a země - je rozdělena zákonodárná a výkonná moc.

Zákonodárnou funkci spolku vykonává Národní rada se 183 poslanci, na zemské úrovni zemská rada. Jejich složení je na principu poměrného zastoupení politických stran. K výkonu určitých záležitostí bez soudní pravomoci jsou zřízeny spolkové úřady a některé úkoly státu i země zabezpečují zemské úřady. Spolkové orgány mají v pravomocích prioritu před zemskými orgány. Na nejnižší úrovni státní správy jsou tzv. okresní správní úřady - magistráty.

Hlavní těžiště státní správy je dnes na okresním hejtmanství (zastupitelstvu). V jeho čele je okresní hejtman, který je zaměstnancem spolkové země a je jí jmenován. Řídí a kontroluje chod úřadu a nese osobní odpovědnost. Okresnímu hejtmanství přísluší výkon všech úkolů a záležitostí první instance, které nebyly postoupeny spolkovým úřadům, obcím anebo jiným úřadům. Soukromá hospodářská činnost se zde neprovádí, protože okres není samostatným právním subjektem

a nevykonává vlastní výdělečnou činnost. V Rakousku je 84 okresních hejtmanství a 15 měst s vlastním statutem. Zvláštní postavení v rámci Rakouska má město Vídeň, protože je spolkovým hlavním městem, spolkovou zení Rakouské republiky a obcí. Magistrát je obecním úřadem města Vídně, okresním úřadem správního okresu Vídeň a je úřadem vídeňské zemské vlády. Magistrát plní v podřízení starostovi, který je současně zemským hejtmanem a též přednostou úřadu tj. nadřízeným všem zaměstnancům městské správy, úkoly okruhu vlastní působnosti obce, přeneseného okruhu působností, zemské správy, nepřímé spolkové správy a správy zakázek spolku. Město Vídeň je rozděleno na 19 obvodních magistrátních úřadů, spravující 23 městských obvodů. Tyto obvody nejsou však samostatnými právními osobami, jak jsou například městské části v hlavním městě České republiky Praze včetně jiného postavení primátora hlavního města Prahy.

OBCE

Obec je nejnižší a občanu nejbližší správní organizace. Od reformy obcí v 60. letech, kdy bylo provedeno sloučení některých obcí pod hranici 1 000 obyvatel, je v Rakousku 2304 obcí.

Všechna ustanovení jak ústavy, tak i zákonu, vychází z modelu jednotné obce, tzn. v právním smyslu jsou si všechny obce i města rovny, se stejnými právy a povinnostmi. Podle spolkové ústavy (existují i zemské ústavy) je působnost obce dělena na vlastní a od spolku a země delegovanou působnost. Toto rozdělení odpovídá podstatě a funkci obce, která je územní korporací s právem na samosprávu a současně je správním obvodem. Ústava definuje okruh vlastní působnosti jako všechny záležitosti, které jsou ve výlučném anebo v převažujícím

zájmu obyvatelstva zastoupeného v obecním zastupitelstvu a které jsou zabezpečovány uvnitř hranic obce (města).

Statut obcí v Rakousku se dále vyznačuje tím, že jim ústavou zaručeno právo vlastnit, získávat a disponovat majetkem všeho druhu jako samostatný ekonomický subjekt, v rámci platnosti všeobecných spolkových a zemských zákonů, provozovat hospodářské podniky a vést vlastní rozpočet a ukládat vlastní daně a poplatky. Tím je obec definována jako soukromo-právní subjekt. Obce mají vůči zákonodárství spolku a země právo, aby všechny záležitosti, které jsou dány definicí vlastní působnosti v ústavě, byly přenechány spolkem a zemí do jejich pravomoci.

ORGANIZACE OBCÍ

Ústavou stanovené orgány obce jsou starosta, představenstvo obce a obecní rada. Obecní rada je volena ve všeobecných volbách v obci podle poměrného zastoupení, takže v tomto orgánu se odráží politické složení obce. V představenstvu jsou zastoupeny politické strany podle vzájemného poměru sil z obecní rady. Právo stanovit organizaci obce a další orgány obce má spolková země. Regionální rozdíly jsou možné hlavně v oblasti kontrolní činnosti.

svaz obcí

Platí zde princip samosprávy, který je uplatňován ve smyslu ústavy a znamená, že velká města i ty nejmenší obce jsou si z právního hlediska rovny. Mnohé úkoly však přesahují síly a rámec obce, proto ústava předpokládá vytváření svazu obcí. Jde o vytváření právních subjektů, které vykonávají některé úkoly obcí spojených do svazu. Svazy obcí mohou být tvořeny na základě dobrovolnosti anebo ze zákona. Takové svazy se tvoří s cílem udržování a provozování nemocnic,

k vedení oddávacích úřadů, ke zřízení a udržování škol, k zabezpečení odvozu odpadu a spravování skládek, ke zřízení a provozování vodárenských a kanalizačních zařízení, jako svazy sociální výpomoci na pomoc potřebným občanům.

ÚKOLY OBCE

Mezi úkoly obce patří jmenování obecních orgánů, řízení a správa vnitřních zařízení obce k zabezpečení plnění úkolů, ustanovení obecních zaměstnanců a výkon služební svrchovanosti, zřízení místní policie, tzn. zajištění bezpečnosti osob a majetku, správa dopravních prostor obce, místní dopravní policie, tzn. péče o bezpečnost a plynulost dopravy na silnicích obce, zabezpečení policie na ochranu přírody, místní tržní policie (kontrola trhu), místní zdravotnické policie, zvláště pohotovostní a záchranné služby a pohřebnictví, mravnostní policie, místní stavební policie (dozor), místní požární policie (hasiči) a místní architektury (plánování zástavby).

Vyjmenované úkoly spadají do výkonu pravomoci obce jako samosprávného orgánu. Rozsah kompetencí obce je však pojímán pružně, zejména při rozlišování soukromohospodářské činnosti a v některých sporných oblastech. Jako úkol obce je zejména stanovena schopnost a připravenost zabezpečit místní obyvatelstvo životně důležitým zbožím a službami za takových podmínek, aby i ekonomicky slabší skupiny obyvatel je mohly užívat. Často obce využívají soukromoprávních prostředků a forem (např. vodárna, plynárna, dopravní podniky, odvoz odpadu).

Další část činnosti obce ve vlastní působnosti je podpora společenského života - podpora divadelnictví, vzdělávání, zaručení sociální výpomoci, podpora

a ubytování lidí bez přístřeší. Tyto úkoly samozřejmě mohou vykonávat i soukromé osoby a instituce, u obcí však jde o závazný úkol.

OBECNÍ DOHLED (KONTROLA)

V rámci vlastní působnosti je obec oprávněna k výkonu jí příslušné administrativy .Aby byla zaručena právní ochrana jednotlivého občana a aby obec nepřekračovala své pravomoci a přitom vykonávala zákonné úkoly , stanoví zemská a spolková ústava právo kontroly .Kontrolní úřady jsou okresní hejtmanství, zemská vláda anebo zemský hejtman, podle jednotlivých zákonných zemských úprav .Kontroluje se dodržování úsporného hospodaření, účelnost vynaložených prostředků a v případě nedostatků mohou kontrolní úřady zrušit protiprávní nařízení vůči osobám anebo institucím. Příjem půjčky obcí je podmíněn schválením kontrolního úřadu. Při opakovaném porušení právních norem je krajním opatřením rozpuštění obecní rady, ustanovení vládního komisaře a vypsání voleb do obecní rady.

DELEGOVANÁ PŮSOBNOST

Delegovaná působnost představuje výkon opatření přenesených z úrovně spolku nebo země. Zde obec zajišťuje záležitosti státní správy na zakázku tj. v úkolu a podle nařízení vyšší instance. Pověřen je starosta, který je odpovědný v dané věci spolku nebo zemi a od nich dostává nařízení, směrnice. Starosta může plnění takových úkolu delegovat na jiné orgány nebo obce, odpovědnost mu však zůstává. Delegování se děje podle zákona a pokud se děje formou nařízení, vyžaduje se zákonné zmocnění. S delegováním pravomoci se pojí i povinnost nést náklady a provádět příslušná organizační opatření ke splnění úkolu. K delegovaným

úkolům patří: Provádění voleb spolkového prezidenta, národní rady a zemského sněmu, spolupráce při provádění referenda, průzkum veřejného mínění, lidové hlasování. K tomu musí obec průběžně vést seznam oprávněných voličů. Dále sem patří vedení evidence státního občanství, uzavírání manželství, porodu, úmrtí. K tomu dostávají obce paušální úhradu nákladů, která však nekryje celé náklady. Tak například k provedení sčítání lidu 15. 5. 1991, u kterého se celkové náklady odhadují na 500 mil. ATS, dostanou obce „paušální“ odškodnění – celkově však jen 163 mil. ATS. Nepokrytí nákladů obcím ve spojení se sčítáním lidu 1991 vláda odůvodnila tím, že výsledky sčítání budou sloužit jako podklady i obcím pro jejich plánování. Dále patří k delegovaným úkolům vedení evidence obyvatelstva (přihlašovací registr) tam, kde obec nespadá do působnosti spolkového policejního úřadu. V Rakousku každá osoba, která je ubytována déle než 3 dny mimo bydliště, je povinna se přihlásit na místně příslušném registru.

HOSPODÁŘSKÁ ČINNOST OBCÍ

Obce mohou vlastnit majetek a provozovat hospodářské podniky. Názory o rozsahu této činnosti se však různí s ohledem na to, zda činnost slouží prospěchu obce či nikoliv. Obce často provozují činnost v oblasti pohřební služby anebo pohostinství. V posledních letech vložily rakouské obce značné investice do krytých bazénů, tenisových hřišť a kongresových hal s cílem zlepšit turistickou atraktivitu.

3.6 ČESKÁ REPUBLIKA

Počet obcí: 6242,

Počet krajů: 14 resp. 13 a hlavní město Praha,

Počet obcí s rozšířenou působností: 205 plní funkci dekoncentrátu státní správy,

Zastupitelský orgán: Obecní zastupitelstvo, ve městě městské zastupitelstvo, ve statutárním městě zastupitelstvo města, v městském obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města obvodní nebo místní zastupitelstvo v rozsahu mu svěřeném, v městské části hlavního města Prahy obvodní nebo místní zastupitelstvo v rozsahu mu svěřeném zákonem nebo Statutem hlavního města Prahy vydaným jako obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy.

Počet členu zastupitelského orgánu: 5 - 55 podle velikosti obce,
v hl. m. Praze 55 - 70.

Způsob volby zastupitelského orgánu: všeobecné přímé volby

Délka volebního období zastupitelského orgánu: 4 roky

Představitel zastupitelského orgánu: starosta,
ve statutárních městech primátor,

Způsob volby starosty/primátora: nepřímo obecním zastupitelstvem,

Délka volebního období starosty/primátora: 4 roky,

Rada zastupitelského orgánu: obecní rada, ve městech městská rada, ve statutárních městech (Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav) rada města, v městské části územně členěného statutárního města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň) obvodní, místní rada nebo rada městské části hlavního města Prahy v rozsahu jí svěřeném podle zvláštních právních předpisů (zákon o krajích, zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze).

Počet členu rady zastupitelského orgánu: minimálně 5, maximálně není stanoveno, přičemž nesmí přesahovat 1/3 počtu členu obecního zastupitelstva. V hl. m. Praze je počet stanoven na 11.

Způsob volby rady zastupitelského orgánu: nepřímo obecním zastupitelstvem.

PŮSOBNOST OBCÍ

Obec spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.

Do samostatné působnosti obce patří především schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění, hospodaření s majetkem obce, poskytování a přijímání darů, sestavování rozpočtu obce, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů, zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení, rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a v nadacích, stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb, vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti, rozhodování o vyhlášení místního referenda a realizace jeho výsledků, uzavírání dohod o změně hranic obce, volba, zřizování a ustanovování orgánů obce, rozhodování o členství obce v dobrovolném svazku obcí a ve sdruženích obcí s mezinárodním prvkem, úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy, místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie, správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím

obce, čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, ukládání sankcí, udělování čestného občanství obce a udělování cen obce. Obce mohou spolupracovat s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů.

Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.

Jako perličku zde mohu uvést, že organizace řízení veřejné správy tj. jak státní správy, tak i samosprávy v hlavním městě Praze je pro občana dosti neprůhledná. Pro názornost - Praha je hlavní město České republiky, má postavení kraje podle ústavního zákona a obce. V jejím čele má několik orgánů, jako je primátor, rada, zastupitelstvo, Magistrát a Městská policie. Město je členěna na 57 městských částí se suverénní samostatnou působností (oproti Vídni), které jsou dále začleněny do 22 správních obvodů (pro výkon přenesené působnosti výkonu státní správy); Městská policie hl. m. Prahy má velitelství a 15 obvodů. Státní správu pak dále vykonává jeden Katastrální úřad spravující 112 katastrálních území, Policie České republiky je rozčleněna do 4 správních obvodů a 10 obvodních ředitelství, v oblasti správy financí je jedno ředitelství a 12 finančních úřadů, v oblasti soudnictví je Městský soud a 10 obvodních soudů; Správa sociálního zabezpečení má ústředí a 14 pracovišť a dále v celní oblasti je Celní ředitelství a 7 celních úřadů včetně pracoviště na letišti Ruzyně.

PŮSOBNOST OBCÍ S ROZŠÍŘENOU PŮSOBNOSTÍ NEBO POVĚŘENÝM OBECNÍM ÚŘADEM

Rozšířená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce v příslušném správním obvodu,

dále v rozsahu pověřeného obecního úřadu nebo v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností vykonávána tímto úřadem.

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, a v ostatních případech též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice však nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; návrhy opatření, popřípadě rozhodnutím krajského úřadu, učiněnými v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti. Obce s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností dostávají ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.

SPRÁVNÍ DOHLED

Správní dohled nad rozhodnutí obcí vykonává příslušný kraj nebo Ministerstvo vnitra. Kontroluje vyhlášky vydané obcí. Vyhlášky vydané při výkonu přenesené působnosti může zrušit kraj nebo Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem. Vyhlášky vydané při výkonu samostatné působnosti může pozastavit a pokud obec na vyhlášece trvá, pak případ řeší ústavní soud. Metodickou a odbornou pomoc vykonává vůči orgánům obcí příslušný krajský úřad.

PŮSOBNOST KRAJE

Kraj je veřejnoprávní korporací; vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem

vyjádřený v zákonech, má vlastní majetek a hospodaří s ním samostatně za podmínek stanovených zákonem.

Zastupitelstvo se skládá z členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva činí v kraji s počtem obyvatel

- a) do 600 000 obyvatel 45 členů,
- b) nad 600 000 do 900 000 obyvatel 55 členů,
- c) nad 900 000 obyvatel 65 členů.

Radu tvoří hejtman, zástupce hejtmana (zástupci hejtmana),
další členové rady.

Počet členů Rady činí v kraji s počtem

- a) do 600 000 obyvatel 9 členů,
- b) nad 600 000 obyvatel 11 členů.

Zastupitelstvu je vyhrazeno např. předkládat návrhy zákonů, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, má-li za to, že jsou v rozporu se zákonem, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, koordinovat a schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje, volit zástupce kraje do regionálních rad regionů soudržnosti, stanovit rozsah základní dopravní obslužnosti pro území kraje, rozhodovat o spolupráci kraje s jinými kraji a o mezinárodní spolupráci, schvalovat rozpočet a schvalovat závěrečný účet kraje, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje; volit a odvolávat hejtmana, zástupce hejtmana a další členy rady.

3. 7 Modely organizační kultury veřejné správy ve světě

V předchozí části bylo představeno několik modelů organizační kultury při výkonu veřejné správy v zemích Evropské unie. V každé zemi existuje jiný model výkonu veřejné správy, který je ovlivněn především státním uspořádáním a zejména historickým vývojem té které národní společnosti, na což jsem se snažil poukázat např. na příkladu měst Prahy a Vídně. Mohu uvést ještě další charakteristické rysy některých systémů veřejné správy ve světě.

	Velká Británie	U.S.A. Kanada	Francie, Itálie	Švédsko, Dánsko	Japonsko
Ústavní Status	Stanoví parlament	ústavy jednotlivých států	Národní ústava	národní ústava	národní ústava
Národní struktura (stupně místní správy)	Směšaná	směšaná	3 stupňová	2 stupňová	2 stupňová
Pravomoci	Vymezeny zákonem	vymezeny zákonem	generální kompetence	generální kompetence	generální kompetence
Kontrola místní politiky	Nízká	nízká	vzájemná	vzájemná	vzájemná
Kontrola místní politiky historicky	Nízká	nízká	vysoká	vysoká	vysoká
Místní funkce v letech 1949 - 1989	sníženy	různě	zvýšeny	zvýšeny	zvýšeny
Výdaje místních orgánů v % HDP	12%	11%, 9%	9% 15%	28% 30%	18%
Veřejné výdaje v % HDP	44%	35%	49% 50%	37% 60%	29%
Místní výkonný orgán	Rada	směšený	starosta nebo prezident	směšený	starosta nebo guvernér s úřadem
Zastupitelský systém	většinový	většinový	poměrné zastoupení	poměrné zastoupení	poměrné zastoupení
Stranický systém	silný dvou stran	slabý dvou stran	silný mnoha stran	Silný mnoha stran	silný mnoha stran
Účast ve volbách	nízká	nízká	vysoká	vysoká	vysoká

Komparaci systémů veřejné správy jsem provedl ve výše uvedené tabulce podle jednotlivě uveřejňovaných podkladů v časopise Moderní obec v letech 1999 až 2003.

Jak je patrné, mnohočetnost systémů se odráží též i v náhledu na zaměstnance, zařazeného pro výkon prací ve veřejné správě. Pokud jde o veřejnou správu, rozdílnosti spočívají jak v existenci různých kategorií zaměstnanců zejména v rámci státní správy, tak správních úrovní či funkčních sektorů zaměstnání. Například v Německu, Rakousku a Lucembursku jsou zaměstnanci ve státní službě rozděleni na úředníky (Beamte), zaměstnance (Angestellte) a manuální pracovníky (Arbeiter), z nichž pouze první skupina má veřejnoprávní postavení; v Dánsku jsou vlastní státní zaměstnanci podle veřejného práva, ostatní zaměstnanci na základě kolektivních dohod a manuální pracovníci mající individuální pracovní smlouvy. Variabilita převládá i pokud jde o právní zakotvení státní služby; v převážné většině (s výjimkou Spojeného království a Irska) je určitým způsobem, ať již hlubším či volnějším, zakotvena v ústavách, z nichž vychází další zákonná úprava.

V publikaci o státní službě v zemích Evropské unie, vydané v roce 2001 Evropským ústavem veřejné správy (EIPA) v Maastrichtu, je státní služba v jednotlivých členských státech porovnávána podle 10 kritérií; výsledky komparace prokázaly, že kariérový systém státní služby je dosud převládajícím v devíti z patnácti unijních států. Pouze šest států nahradilo kariérní systém jinými systémy, které však nejsou totožné, a proto autoři práce je nazvali systémy s různými strukturálními prvky. Tak jak průběžně probíhají reformní a modernizační změny ve veřejné správě, mění se i státní služba, stává se flexibilnější, i když si, jak srovnávací výzkum ukázal, ponechává převahu kritérií kariérního systému. Je též

zajímavé, že ve všech devíti zemích vykazujících kariérní systém státní služby je právně garantována definitiva.

V České republice se diskutuje od roku 1990 o stanovení pravidel pro zaměstnance ve veřejných službách včetně kariérního systému. Lze pouze konstatovat, že dodnes v České republice není řešena problematika návaznosti práv a povinností zaměstnance ve veřejných službách s vazbou na jistotu zaměstnání včetně kariérního postupu a souvisejících pojištění a úhrad za výsluhu let (důchod) jako například ve Francii či Spolkové republice Německo. Mohu jen podotknout, že povinnosti a práva úředníka tzv. pragmatikum úředníka (veřejné služby) bylo stanoveno v roce 1920 a platilo do r. 1953 včetně smlouvy, kterým se úředník zavazoval nejen plnit všechny úkoly, ale na veřejnosti bude zachovávat stanovená pravidla chování a s vědomím, že při zjištění porušení těchto pravidel bude postižen. V současné době ještě není v platnosti zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), přijatý v roce 2002, který těmto zaměstnancům ukládá celou řadu povinností, ale pouze konstatuje, že tito zaměstnanci mají zejména právo na poskytování podpory při výkonu služby a právo na prohlubování svého vzdělání.

K tomu mohu podotknout, že organizace státní správy představuje složitý vnitřně strukturovaný systém, který se skládá se systémů nižšího řádu (podsystemů). Adekvátní propojení jednotlivých složek systému státní správy je jedním z významných demokratických předpokladů efektivního plnění náročných úkolů státní správy. Z hlediska teorie organizace je státní správa účelově zaměřeným systémem, jehož funkcí je zajišťování plnění státních cílů, konkrétněji řečeno,

zajišťování realizace politiky státu. Moderní stát je založený na hluboké demokratické dělbě práce spojené s rozsáhlou specializací. To vede k demokratickému rozdělení různorodých činností a k nutnosti hledání optimálních cest k jejich opětovnému vzájemnému propojení.

Jak již před lety konstatoval T. G. Masaryk „ Demokratické státy mají přední cíl v administraci, nikoli v panování; ... Socializace administrace uvnitř musí být doplněna socializací mezinárodních (mezistátních) styků“²⁴⁾.

4. Organizační struktura

Lidstvo se začalo zabývat systémy a organizací řízení již v dávné době, což dokazuje i tak stará kniha, jakou je Bible. Zde se v druhé knize Mojžíšově, zvané Exodus vypráví o cestě Izraelitů vedených Mojžíšem z otroctví v Egyptě do vlastní země - země zaslíbené. Cesta byla velmi obtížná a zdlouhavá. Tím, že Mojžíš vedl lid, hledal cestu, na všechno dohlížel a soudil veškeré pře, byla cesta velmi pomalá a cíl cesty byl v nedohlednu. Jak se uvádí v kapitole 18. této knihy poradil Mojžíšovi tchán Jetro „Stůj ty za lid před Bohem, a donášej věci nesnadné k Bohu. A vysvětluj jim rady a zákony, a oznamuj jim cestu, po níž by šli, a co by dělati měli. Vyhledej také ze svého lidu muže statečné, bohabojné, muže pravdomluvné, kteříž v nenávisti mají lakomství, a ustanov z nich knížata nad tisíci, setníky, padesátníky a desátníky. Oni ať soudí lid každého času. Což bude většího, vnesou na tebe, a menší pře ať sami soudí; a tak lehčeji bude tobě, když jiní ponесou břímě s tebou.“²⁵⁾

²⁴⁾ Masaryk, T. G.: Nová Evropa stanovisko slovanské, nákladem Gustava Dubského, Praha 1920.

²⁵⁾ Bible, 2. kniha Mojžíšova, kapitola 18.

Z této ukázky lze spatřit návrh organizace či systém útvarů, strukturu útvarů, činností, strukturu činnosti, informací, strukturu informací, vazeb činností na útvary, vazeb informací na činnosti a nástroje řízení.

Organizační struktura vždy sehrává prvořadou roli, neboť bezporuchové fungování systému veřejné správy závisí na tom, zda jeho prvky zajišťují efektivní a hospodárné plnění poslání a úkolů, pro jejichž zajišťování je systém zřízen; podstatné je zejména to, zda dílčí složky svou činností preferují prioritu úkolů systému. Specifickým rysem organizace veřejné správy je především skutečnost, že jde nejen o organizaci státní, tj. o složku státního mechanismu, který je založen na právním řádu, plní státní úkoly a jménem státu vykonává pravomoc včetně vydávání závazných správních aktů, ale i v oblasti samosprávných jménem kraje či obce (např. i hlavní město Prahu) vydává závazné správní akty ve výkonu státní působnosti v přenesené působnosti. Každá formální organizace má své orgány, které za ni vystupují a jednají. V rámci správního aparátu jde o tzv. správní orgány, které představují vyčleněné složky veřejné správy, které vykonávají jménem státu určitou správní činnost. Správní orgán je tvořen strukturálně souhrnem prvků osobních (zaměstnanci, kteří jménem státu vystupují) a věcných (souhrn přidělených věcných prostředků). Právně lze správní orgán chápat jako určitý souhrn kompetencí.

Kompetence (působnost) reprezentuje právem přiznaný předmět, obsah a rozsah správních činností, pro jejichž provádění je orgán příslušný. Kompetence má svůj aspekt místní, který se týká otázky, na jakém území může správní orgán činnost vykonávat.

Z hlediska věcné kompetence se vytvářejí správní orgány s všeobecnou působností, jejichž činnost zásadně zahrnuje veškerou oblast státní správy a orgány

s působností zvláštní (díličí), jejichž činnost se vztahuje na určitá věcně vyčleněná stejnorodá odvětví státní správy nebo na určité stejnorodé činnosti.

Tradiční rozlišování a vymezení dvou základních větví veřejné správy, tj. státní správy a samosprávy s sebou přináší i rozdílnost pohledu na ně a částečně odlišná kritéria jejich hodnocení. Souvisí to především s poněkud rozdílnými úkoly státní správy a samosprávy a s jejich odlišným právním postavením.

V různých zemích je různý pohled na rozdělení funkcí na samosprávu a státní správu. V některých zemích se mezi samosprávou a státní správou nerozlišuje, vše je považováno za veřejnou správu a na různé stupně samosprávních respektive správních orgánů jsou delegovány povinnosti k zajištění určitých veřejných statků spolu s příslušnými pravomocemi a prostředky. Mezi země, ve kterých se nerozlišuje mezi samosprávou a státní správou patří Dánsko, Nizozemí a Francie.

Na druhé straně spektra modelů najdeme model se striktním oddělením státní správy a samosprávy. Model se striktním oddělením státní správy a samosprávy se používá ve Švédsku. Obce vykonávají pouze samostatnou působnost, státní správu vykonávají pouze státní orgány po přenesení výkonných pravomocí tzv. každodenní výkonné administrativní činnosti z příslušných ministerstev. Tato uspořádání vznikala ve Švédsku od počátku 19. století a v současné době v těchto orgánech pracuje 98 % státních zaměstnanců.

Česká republika a Rakousko se nacházejí někde uprostřed spektra. V obou zemích vykonávají kraje a obce jak samosprávnou působnost, tak na ně delegovanou státní správu. V Rakousku můžeme ještě rozlišit státní správu delegovanou spolkovými zeměmi a spolkem.

Jak jsem již zmínil, všechny činnosti jsou uskutečňovány prostřednictvím úřadů, které mají několik charakteristických rysů, jako je hierarchická struktura podřízenosti a delegování pravomocí odshora dolů, rigidní vymezení funkčních míst a odpovědnosti, rozhodování podle stálých, apriorně daných pravidel a procedur, neúměrně vysoká náročnost na formální přesnost v detailech a v tomto případě můžeme hovořit o byrokratické organizaci vládnutí a spravování. Jak uvádí Keller „v běžném užívání se označuje byrokracie soubor praktik, které znepříjemňují život spravovaných, jako je neúměrné dlouhé vyřizování záležitostí, rutinní postup při vyřizování individuálních případů, komplikovanost procedur, ignorování účelů, jimiž je organizace pověřena. .. V tomto smyslu je tedy byrokracie jak pouhým nástrojem (jednotlivý úředníci), tak i podstatnou součástí (bráno jako celkový systém) existující moci. V každém případě byrokracie představuje mechanismus, jenž úředníky nutí vykonávat správu a při tom jim alespoň částečně brání v tom, aby si delegovanou pravomoc přivlastnili osobně.“²⁶⁾ Dále Keller uvádí tři různá pojetí byrokracie, a to, že pro Max Webera byla výrazem účinnosti, jeho pojetí vycházelo z komparace byrokracie a nebyrokratických forem správy avšak opomíjel případy zjevné neúčinnosti. Oproti tomu Merton považoval byrokracii za výraz neschopnosti a dále M. Crozier považoval byrokracii za projev ochrany před zodpovědností.. Byrokracie tedy vedle toho, že nesporně blokuje iniciativu a účinnost, blokuje i případné snahy úředníků získávat pod svou kontrolu prostředky, jež jim byly svěřeny. Proto si byrokracii ponechávají i ty společnosti, které jinak velmi lpějí na produktivitě, účinnosti a ekonomii.²⁵⁾

²⁶⁾ Keller, J.: Úvod do sociologie, Sociologické nakladatelství, Praha 1992, str.152 - 153.

5. Problematika regionů

V současné době mohu k této problematice ještě přiřadit i historicky novou problematiku, a to problematiku regionů ve využití právně definované moci samosprávy jak vnitrostátní, tak i v rámci Evropské unie. Pro ozřejnění problematiky regionů mohu citovat (s jejím laskavým svolením) JUDr. Marii Widemannovou a která v článku „Samosprávné regiony v Evropě - nástroj integrace?“²⁷⁾ uvádí následující:

1. „Pojem regionu jako mezo-stupně vládnutí
2. Regiony v jednotlivých členských státech a Evropská unie
3. Evropská unie, regiony a regionální politika
4. Výbor regionů Evropské unie – úloha a rozsah činnosti
5. Postavení regionů České republiky v rámci Evropy

„Napolitanova zpráva využívá všechny možné dvojznačnosti Smlouvy k tomu, aby vybuodovala přímá spojení mezi institucemi Evropské unie a regionálními a místními samosprávami v členských státech. Tímto počinem směřuje k pomnutí léta platné a fundamentální zásady, že pouze státy jsou členy Evropské unie. Mohou volně určovat podobu svých vnitrostátních struktur a způsob účasti na působnosti a pravomoci v rozhodování územních samospráv. Základní cíl zprávy je samozřejmě chvályhodný, zdůrazňuje fakt, že v mnohých členských státech decentralizační proces převedl řadu významných a zvětšujících se pravomocí regionům, a tedy Unie má za povinnost zavést nové „participační metody“.

Závěry, které činíme my, jsou dost odlišné. Decentralizační postupy a záměry, které se uskutečnily v některých státech, kombinované s rozšířením Evropské unie, ve skutečnosti činí úlohu států vůči Unii při koordinaci teritoriálních orgánů samosprávy ještě více rozhodující. Tato základní zásada Společenství bude stále

²⁷⁾ Časopis Veřejná správa č. 21/2005, Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2005, příloha.

více významná. Jestliže si Unie přeje dosáhnout větší proximity (přiblížení k občanům), musí v duchu důvěryhodné spolupráce v první řadě úzce sladovat své kroky s národními parlamenty.²⁸⁾ ”

Citát na úvod převzatý ze zprávy Evropského parlamentu překvapivě představuje menšinový názor výboru EP pro ústavní otázky, přestože pregnantně shrnuje skutečný význam právně definované moci vnitrostátní i „mezinárodní“, kterou regionální a místní samosprávy disponují. Teze, že úloha národních států je snižována, a to nejen vnějším působením nadnárodních institucí, je spojena i s tím, že státy Evropské unie v různé míře předaly rozhodování řady veřejných záležitostí na subnárodní samosprávné jednotky (regiony), které jsou v omezené míře nadnárodními institucemi uznávány rovněž.

Cílem následujícího pojednání je vyložit postavení „regionů“ v některých státech Evropské unie a v Evropě samotné bez aspirace na hledání východisek, která budou z hlediska tzv. evropské konstrukce vládnutí a celoevropského hospodářského a politického vývoje vhodná a potřebná. Platí, že Evropská unie se skládá z členských států a v odlišných národních systémech veřejné správy je nutné hledat především vlastní národní cesty k decentralizaci a uplatňování principu subsidiarity. Samozřejmě také platí, že v rámci integračních a harmonizačních snah v rámci Evropské unie mohou „regiony“ sehrát pozitivní roli.

Jakými způsoby je tedy prosazována subnárodní úroveň vládnutí v mezinárodních vztazích evropských států, a to zejména působením vlastní politické reprezentace regionů a obcí v evropských mezinárodních organizacích? Regiony, kraje a města mají plné právo spolupracovat se svými zahraničními

²⁸⁾ Berthu, G. poslanec EP ke zprávě Giorgia Napolitana „O roli místních a regionálních samospráv v Evropské integraci“, uveřejněno v Report on the role of regional and local authorities in European integration (2002/141 (INI)), Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, A5-0427/2002 Final, Session doc., 2 DEC 2002

partnery a sdružovat se vnitrostátně i mezinárodně k ochraně svých zájmů²⁹⁾. Kompetence k zahraniční politice ovšem náleží státům v souladu s jejich mezinárodními závazky. Mezinárodní působení regionů je tak omezeno vnitrostátně na působnost, kterou jim stát svěřil a nad jejímž vykonáváním si ponechává dozor, ten se však týká pouze legality jejich působení a jimi přijímaných závazků.

V rámci Evropské unie se však regiony dostávají do zvláštního mezinárodního postavení, neboť Evropská unie v důsledku toho, že její právo má vnitrostátní účinky, umožňuje, aby se jednak evropské územní samosprávy mohly prostřednictvím speciálně vytvořené instituce - Výboru regionů - vyjádřit ke všem opatřením Unie, které na ni mohou mít dopady, jednak je vtahuje prostřednictvím tzv. partnerství do politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Posiluje tak prostřednictvím regionů evropskou integraci a oslabuje do jisté míry členské státy, neboť jejich regionální politická reprezentace může v některých případech zaujímat protichůdné postoje k vládní politice. Dochází k napětí mezi státem a samosprávami, které velmi dobře známe i v České republice, např. v podobě dohadů kolem čerpání evropských dotací. Úloha našich krajů, relativně malých a ekonomicky velmi závislých na státu, ve smyslu přílišné obecnosti současné zákonné úpravy³⁰⁾ a probíhající praxe přípravy programových dokumentů evropské regionální politiky a jejich realizace, je v této oblasti stále ne zcela definována v národním právu a hledá se na základě poměrně obtížného dialogu, ve kterém schází dostatečné pochopení pro vytváření standardů evropských správních systémů a vysvětlení práva ES vztahujícího se na oblast hospodářské a sociální koheze.

²⁹⁾ Článek 10, odst. 3, Sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č.181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy.

³⁰⁾ Zákon č.248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.
Zákon č.129/2000 Sb., o krajích.

Existující snaha zvyšovat politický význam regionů a měst v Evropské unii, opřena o jejich vnitrostátní politické postavení v decentralizovaných demokratických systémech, postupně nachází svůj mírně zesilující odraz nejen v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, ale i v současných návrzích nařízení ke strukturálním fondům Evropské unie. Stále se zdůrazňuje potřeba partnerství mezi státy a jejich regiony při tvorbě a realizaci evropské regionální politiky, existuje také nový návrh vytvářet přeshraniční regionální seskupení s vlastní právní subjektivitou.

V rozhodovacích procesech Evropské unie však v otázce postavení regionů a jim svěřených kompetencí mají prozatím hlavní slovo členské státy podle všech pravidel zakládací Smlouvy. Tyto rozhodovací pravomoci musí být zachovány už kvůli velké diverzifikaci vnitrostátních systémů územní veřejné správy a přístupů k dopadům evropské integrace. Subnárodní úroveň vládnutí, reprezentovaná některými většími evropskými regiony, však dosáhla nepopiratelného hospodářského a politického významu v mezinárodním měřítku, v případě Katalánska, Bavorska, Flander, a dalších velkých regionů, které se umí hospodářsky zviditelňovat a rychle rozvíjet. Tímto směrem se ubírají i některá velká evropská města.

Přání Jeana Monneta „*Sjednocujeme občany, ne státy*“, tolik významné u vzniku Evropských společenství, se nezmiňovalo o sjednocování prostřednictvím evropských obcí a regionů. Ty však pod vlivem evropské regionální politiky působí v Evropě poměrně intenzivně a ucházejí se, vzhledem k dopadům evropského rozhodování na jejich činnost a větší blízkosti ke každodennímu životu občanů, o větší participaci na evropském rozhodování, ať v rámci Unie, tak domácích států.

Dokladem všech politických snah jsou i události nedávné, například společné jednání a prohlášení komise pro ústavní záležitosti a evropskou správu Výboru

regionů Evropské unie a institucionální komise Kongresu evropských místních a regionálních samospráv Rady Evropy, které se sešly za účasti mnoha přizvaných zástupců evropských regionů a obcí, včetně zástupců vlády a Parlamentu České republiky 21. září 2004 v Praze.

Z prohlášení lze uvést, že zástupci evropských regionů a měst uvítali ustanovení návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu, která se týká místních a regionálních samospráv, principů subsidiarity a proporcionality, považovali za nepřijatelné, že evropské regiony zvláště nedisponují specifickými právními zárukami na ochranu jejich základních práv a požadovali tedy přijetí mezinárodního právně závazného dokumentu – Evropské charty regionální samosprávy.

Zcela aktuální je pak jeden z dalších projevů politicko-správních změn ve Francii, kde pokračuje decentralizace a postupné rozšiřování pravomocí na úrovni regionů, přestože má tato změna spíše symbolický význam. Známa prestižní francouzská škola pro vysoké úřednické kádry *L'école nationale de l'administration* se z Paříže stěhuje do Štrasburku mimo jiné z důvodů přiblížení k evropským institucím, které ve Štrasburku sídlí, a aby byla v sídle významného regionu Alsasko. Stěhování tak významné vzdělávací instituce z centra jakoby ilustrovalo zvýšení významu regionů v Evropě a zároveň jejich integrační působení, a to v tradičně centralizované Francii.

Zda se dynamičnost vývoje směrem k větší politické úloze subnárodní úrovně vládnutí bude s větší silou uplatňovat v rozhodování členských států Evropské unie a Unie samotné, bude záležet na všech faktorech, které tyto aktivity posilují či podporují. Jde v první řadě o ekonomické otázky, primárně také o zdroje pro finanční nástroje regionální politiky Evropské unie – strukturální fondy. Otázky postavení regionálních institucí a vztahů mezi nimi a státem vůči evropské politické

konstrukci vládnutí se stále vyvíjejí, vzhledem k maastrichtským kritériím také směrem k větší centralizaci, jde o stále náročnější úkol v měnících se ekonomických a politických poměrech členských států. Jakákoliv unifikace a významnější zesílení postavení regionů přímo na evropské úrovni jsou ale také nepravděpodobné. Dokladem toho je např. nepříliš výrazný posun vlivu Výboru regionů v návrhu Smlouvy o Ústavě pro Evropu a rovněž dosavadně neúspěšná snaha prosadit u evropských států Chartu regionální samosprávy ve formě právně závazné mezinárodní úmluvy Rady Evropy.

Nástrojem integrace tedy evropské regiony, které mimochodem nejsou nijak definovány v právu Evropské unie, zůstávají zejména ve smyslu podílení se na ekonomické a sociální soudržnosti. Jejich úloha politická a poradní při nacházení uplatnění principu subsidiarity v praxi má své dílčí výsledky, jak na úrovni vnitrostátní, tak na půdě Evropské unie. Rozsah práva Evropské unie, zasahující do mnoha oblastí veřejné správy a služeb způsobil, že obce a regiony jsou v různé míře zapojeny do provádění řady evropských politik a musí o nich vést dialog vnitrostátní i evropský. Proto citát v úvodu, ač jeho závažnost a pravdivost nelze popřít, získal tak malou podporu v příslušném výboru Evropského parlamentu.

5. 1 Pojem regionu jako mezostupně vládnutí

„Evropa regionů“ je politickým tématem, které nabylo na významu zejména díky regionální politice Evropské unie a dotacím z jejích strukturálních fondů. Pojmy jako region nebo regionalizace či dokonce euroregion (přeshraniční seskupení decentralizovaných správních jednotek) však nelze zcela uspokojivě definovat. Tradičně je region geografický pojem spojený s určitým územím definovaným

fyzikálními, klimatickými a lidskými znaky vykazující určitý stupeň dočasné stability. Region jako politická nebo správní jednotka je relativně nedávný koncept.

Trend procesu regionalizace evropských států je všeobecný, ovšem pokrývá v jednotlivých evropských státech velmi širokou paletu institucionálních a právních forem, takže je stále nemožné definovat přesně „region“. Zrovna tak není vůbec snadné klasifikovat typy „regionů“ nebo vytvořit jakýsi modelový či unifikovaný stav.

V zásadě lze rozdělit evropské regiony do třech typů:

- a) regiony – státy, země - ve federacích s rozsáhlými pravomocemi včetně navazování zahraničních vztahů, např. Flandry, Valonsko v Belgii;
- b) regiony silně autonomní, např. ve Španělsku, Itálii;
- c) regiony v unitárních státech, tedy vyšší územní samosprávné celky nebo regiony tvořené zdola na základě sdružování místních samospráv.

Uváděné definice subnárodní úrovně vládnutí jsou stále příliš obecné a vycházejí z kritérií daných jak Radou Evropy, která je samostatnou mezivládní mezinárodní organizací, tak Evropskými společenstvími. Jednu z definic přijalo Evropské shromáždění regionů, vzniklé v roce 1995 jako samostatné sdružení, a zní takto: „Regiony na subnárodní úrovni představují orgány samosprávy přímo pod úrovní ústřední vlády s politickou přímo volenou reprezentací; případně mohou být nahrazeny skupinou konstituovanou na regionální úrovni složenou z volené reprezentace místní samosprávy“. Tato definice se vztahuje jak na federální, tak decentralizované státy. Ale například ve Francii regiony původně představovaly podle uspořádání z roku 1972 dekoncentrované územní státní orgány

bez vlastní volené politické reprezentace. V některých německých zemích (státech s pravomocí stanovit podobu vlastních regionálních jednotek) je nejvyšší mezičlánek veřejné správy země také organizován jako orgán státní správy.

Podle vědecké definice prezentované L. J. Sharpem³¹⁾ se v případě regionální dimenze vládnutí dává přednost jinému výrazu: „termín mezo-vláda byl vybrán za účelem zamezení možným nedorozuměním s pojmem region“; má tu výhodu, že označuje mezistupeň státní územní organizace jako ten stupeň, na němž se odehrává významná část rozhodování o konkrétním rozvoji území, tedy vyhýbá se hůře definovatelné kategorii.

Jak definovat regionalizaci? Je třeba vyjít z geografických a ekonomických definicí regionu, které lze vytvořit například z těchto nesporných bodů³²⁾:

- a) region je oblast intermediární, určuje území, které je rozsáhlejší než místní záležitosti (jako je spádová oblast práce a obyvatelstva), ale jako takové zůstává součástí většího státního celku.
- b) pokud definice regionu závisí na používaných kritériích a různé proměnné (přírodní, sociální, kulturní a ekonomické) více či méně splývají, v delší perspektivě mohou být specifická území označena za regiony.
- c) ekonomická organizace má také svůj územní význam. Jestliže ekonomičtí činitelé modifikují svoje územní prostředí rozšiřováním vlastních aktivit, další zdroje dodávané na pomoc tomuto procesu utvářejí tuto územní strukturu atraktivnější.
- d) rozvoj je proces odehrávající se mezi územními celky, který je vzájemně odděluje a kombinuje vztahy mezi různými stupni. Takto

³¹⁾ Sharpe, L.C.: *The Rise of Meso-Government in Europe*, Sage, London, 1993

³²⁾ Perrin, J.C.: *La région revisitée*, 1995, in *Région et aménagement du territoire*. Ed. Biere, Bordeaux

může být region definován jako intermediární stupeň územní organizace ekonomických vztahů. Ekonomický a sociální rozvoj je produkován kombinací různých územních systémů a spočívá zejména ve využívání mobilizace zdrojů regionálního systému.

V tomto duchu se region jeví spíše jako potencionální zdroj než jako rámeček pro určitou činnost. Zvyšuje se regionální integrace, které do jisté míry mohou napomáhat i regionální sentimenty. V ekonomickém smyslu není region institucí, ale postupně se vyvíjející městská, průmyslová a politická oblast, charakterizovaná částečně polarizací městských center, průmyslovými zdroji a nakonec i organizačními formami, kterými se zaručuje solidarita, koordinace a integrace soukromého a veřejného rozhodování. Veřejné instituce musí napomáhat tomu, aby takové oblasti hladce fungovaly. A tak se evropské státy prostřednictvím svých systémů veřejné správy a dalších institucí uchylují k podpoře regionálního a místního rozvoje ve smyslu ekonomických aktivit a zaměstnanosti. Zvýšená účast občanů a ekonomických skupin je předpokladem pro důvěru v tento druh veřejné činnosti institucí.“

5.2 Regiony v jednotlivých členských státech a Evropská unie

Do centra politických debat se regionalizace dostala až na začátku sedmdesátých let, kdy se uskutečnily v mnoha evropských státech územněsprávní reformy. Počátky decentralizačního procesu z politických důvodů se nejdříve objevily v Itálii, v Anglii a ve spojitosti s ústavními reformami v Belgii. Proces regionalizace začal ve Francii v roce 1972 po odvržení více ambiciózního projektu v roce 1969 referendem a významné bylo vytvoření autonomních společenství ve Španělsku přijetím ústavy z roku 1978. Ve Francii však proces decentralizace,

regionalizace a posilování samosprávy v současnosti výrazně prograduje, jak o tom svědčí ne tak dávno přijatý ústavní zákon o decentralizovaném uspořádání republiky a navazující zákonodárství, v němž se ústavní koncepce implementuje, přičemž celý proces ještě není ukončen.

Všechny tyto reformy ovšem měly velmi různorodé politické a institucionální pozadí. Byly vnímány veřejností, která byla vtažena do možnosti ovlivňování dalšího politického stupně veřejné správy. Také vývoj v Evropské unii v době, kdy se zahájila regionální politika, potvrdil, že tradiční centralismus veřejné správy v unitárních státech se stává přežitkem, odporuje evropské koncepci subsidiarity. Tehdejší reformy ovšem nebyly původně součástí výstavby evropské konstrukce. Zakládací smlouvy Evropské unie pomijely subnárodní celky, ať měly jakýkoliv právní a politický význam. Pokud se uskutečňovala regionalizace, respektive decentralizace v těchto letech, byla odpovědí na konkrétní otázky v každém jednotlivém státě, například národnostního problému vztahu mezi Vlámky a Valony v Belgii, úspěchu nacionalistických skotských stran ve Spojeném království či politické vládní krizi v Itálii a podobně.

Přejděme však k tomu, jak je v některých státech uspořádán vnitrostátně vztah k dopadům členství v Evropské unii mezi regiony a ústřední vládou. V Německu ústava přímo stanoví, že země se účastní záležitostí Evropské unie prostřednictvím Spolkové rady. Ve skutečnosti již od samého počátku evropské integrace byla Spolková rada více zaangažována v záležitostech Společenství než spolkový parlament. Spolková rada zřídila Stálý výbor pro evropské záležitosti již v roce 1957, tedy od vzniku Evropského hospodářského společenství. Aktivita zemí se zvýšila v osmdesátých letech a dále ústavním zřízením Evropské komory v roce 1992. Pozice zemí je prostřednictvím Spolkové rady dále zesilována při jednání

federální vlády v Radě Evropské unie. Zájmy zemí musí být chráněny i v oblastech výlučné kompetence federace, jestliže navrhovaná právní norma Evropských společenství může mít dopady na země. V případě sporu pak dvoutřetinová většina Spolkové rady může rozhodnout, že spolková vláda musí respektovat zájmy zemí. Kompetence federace mohou být předány Evropské unii jen se souhlasem Spolkové rady.

Kromě Spolkové rady však existují ještě další instituce, které se zabývají otázkami Evropské unie. Ve většině spolkových zemí byla zřízena zemská ministerstva pro evropské záležitosti, jejichž představitelé jsou zapojeni do společných konferencí a jejichž společná stanoviska jsou pak jednotně uplatňována na spolkové úrovni. Kromě toho, že země mají své zástupce ve Výboru regionů, podílejí se na práci jednání Rady Evropské unie, na úrovni ministrů se mohou tohoto jednání účastnit v případě, že jsou projednávány otázky spadající do kompetence zemí, tedy rozhodují za celý Spolek. Nelze podceňovat ani lobování v Bruselu, respektive včasné sbírání informací o připravovaných rozhodnutích Evropské unie. Za tímto účelem byla v Bruselu zřízena zastupitelstva jednotlivých zemí, která koordinují svoji činnost.

V Rakousku jsou země oprávněny zaujmout aktivní roli v Bruselu v těch případech, kdy jim ústava svěřuje kompetence. Rakouská ústava zaručuje všem zemím právo účastnit se rozhodování Evropské unie v záležitostech, které se týkají jejich kompetencí, Spolek má povinnost země o všech těchto záležitostech informovat. Obdobně se zástupci zemí zúčastňují jednání ústřední vlády v evropských záležitostech. Jejich společná stanoviska pak jsou pro ministry ústřední vlády při jednáních v Radě závazná. Jestliže by se jednání týkala výlučných kompetencí zemí, může se jich v Bruselu zúčastnit zemský ministr.

V případě Belgie je tento systém rovněž obdobný. Ministři regionálních vlád se mohou účastnit jednání v Radě, nebo v případě výlučných kompetencí reprezentovat Belgii. Způsob tohoto zastupování odpovídá ústavě. Při jednáních výlučně spadajících do kompetence federace zastupuje ústřední vláda, při jednáních týkajících se kompetencí společenství a regionů se jich účastní příslušní ministři spolu s federálním přisedícím, v případě společných kompetencí se účastní ministři jak ústřední vlády, tak regionálních vlád.

Přestože Španělsko si podrželo výlučné kompetence pro oblast zahraniční politiky, autonomní regiony ve Španělsku ještě před vstupem do Evropské unie zřídily svá zastupitelství v Bruselu. Zejména Katalánsko a Kanárské ostrovy byly v tomto směru velmi aktivní. V letech 1989-1992 však byla vytvořena formální struktura pro evropské záležitosti mezi vládou a regiony. Tento poradní orgán byl etablován jako "Konference pro záležitosti Společenství" a pracuje v poradních skupinách podle sektorů odpovídajících politikám Evropské unie. Umožňuje vtahovat autonomní regiony přímo do bruselských jednání v Radě za podmínek obdobných jako je tomu ve federálních systémech. Existuje tak povinnost ústředních orgánů informovat autonomní regiony o záležitostech týkajících se výlučných kompetencí státu. Stát ovšem musí respektovat stanoviska autonomních regionů v záležitostech, které se týkají jejich výlučných kompetencí a v případech sporu nebo sdílených kompetencí musí dojít mezi představiteli ústřední správy a autonomních regionů ke shodě před jednáními v Evropské unii.

I když je tento systém obdobný federacím, přece jen se španělský stát nemusí obávat prosazování svých vlastních pohledů při obhajování národní pozice v Radě, taková funkce jakou má Spolková rada v Německu španělskému řešení v podobě poradního orgánu (Konference) nenáleží.

V unitárních státech je ve srovnání s federacemi nebo státy s regionálním uspořádáním situace rozdílná. Zapojení subnárodních samospráv do procesů jednání ve vrcholných institucích v Bruselu, především v Radě, je poměrně slabé. Nakonec i v Itálii, která se dá také považovat za velmi decentralizovaný stát, existují pouze konzultační mechanismy pro záležitosti Evropské unie, pokud mají zřetelné dopady na výkon jejich pravomocí a týkají se jejich kompetencí.

Ve Francii velká decentralizační reforma nepřinesla regionům výraznější přístup ke komunitárním procesům. Samozřejmě se však mnohé regiony snažily zvýšit svůj vliv na rozhodování evropských institucí prostřednictvím svých zastoupení v Bruselu. Vzhledem ke vzdálenosti je možné často tyto instituce navštěvovat a účastnit se práce mnoha výborů ke speciálním otázkám, které jsou zřizovány v různých formách především Evropskou komisí. To ostatně činí také reprezentace mnohých jiných regionů z členských států Evropské unie. "Regionální" aktivity byly zejména z Francie obhajovány prostřednictvím Evropského parlamentu, jehož členy jsou zejména v případě Francie voleni zástupci samosprávy, kteří jsou současně poslanci Evropského parlamentu. Francie však v poslední době prochází procesem decentralizační reformy, která dosud nebyla plně uzákoněna.

Rovněž dochází často k formování společných skupin evropských regionů hájících určité zájmy například vinařských nebo horských (alpských) oblastí. Společné akce zaměřené zejména na možnosti dotací ze strukturálních fondů, sbírání informací o připravovaných rozhodnutích tato seskupení poměrně zviditelňují. Nelze však v žádném případě zveličovat či přeceňovat vliv samotných regionů na rozhodování v Evropské unii. Akce spojené s jejich lobováním nejsou podle některých názorů, například pracovníků Evropské komise, příliš efektivní.

V zásadě platí, že subnárodní úroveň, samosprávné regiony v členských státech, které jsou unitární, nejsou příliš zapojeny do vyjednávání a řízení strukturálních fondů, jak to nakonec odpovídá i jejich vnitrostátnímu postavení a účasti na záležitostech Evropské unie. Konkrétní vyjednávání v Radě o strukturálních fondech náleží příslušným ministrům, zejména ministrům financí a dalším, například hospodářství, práce a sociálních věcí, životního prostředí, průmyslu a obchodu, dopravy, zemědělství, regionálního rozvoje, popřípadě vnitra, podle toho jakou konkrétní působnost a roli v záležitostech cílů hospodářské a kohezní politiky zastávají.

Záležitosti řízení a implementace regionální politiky se pak v jednotlivých státech odvíjí od míry jejich vnitrostátní autonomie, včetně míry fiskální decentralizace. Více centralizované modely tak nacházíme ve Finsku, v Anglii, v Portugalsku samosprávné orgány mají roli na spolurozhodování v přípravě a provádění regionální politiky, avšak v čele příslušných výborů stojí představitel ústřední státní správy. Nejlepší cestou pro zapojení do regionální politiky je pro samosprávné regiony a obce v unitárních státech získávat maximum informací tak, aby se mohly dobře připravit na možnost alokace příspěvků ze strukturálních fondů.

Nicméně právě Evropská unie působením své regionální politiky posiluje koncept decentralizace na regionální úrovni a přece jen modifikuje tradiční vztahy mezi centrem a místy. Ústřední vlády však neztrácejí na své primární roli v práci a rozhodování institucí Evropské unie, přestože z dosavadního výkladu je zřejmé, že situace zdaleka nevypadá tak, že by samosprávné regiony nemohly do politik Evropské unie vůbec mluvit. Pokud by však mezo-stupeň (regionální autonomie

či samospráva) chtěla mít rozhodující vliv na rozhodování Evropské unie, tento vliv vždy podléhá ať přímo či nepřímo centrálnímu dohledu ze strany státu.

Je nezbytné pečlivě rozlišovat regionální politiku Evropské unie (vyrovnávání disparit mezi hospodářskou úrovní regionálních jednotek) od regionální autonomie, jejího postavení a role v jednotlivých správních systémech, jejího vztahu k ústředním vládám a státu v komplexu působení politik Evropské unie. Nesporně jsou viditelné dopady regionální politiky na roli a fungování článků správy na subnárodní úrovni, jejichž postavení v Evropě je velmi diversifikované, politicky méně čitelné a které lze analyzovat jen v případě, že je brán v potaz celý systém správy a právního řádu v každém státě. Situace jsou různorodé a neustále se vyvíjejí i působením mezinárodní spolupráce či kontaktů či soutěživosti na subnárodní úrovni.

„Evropa regionů“ je tedy neustále se vyvíjícím konceptem, jehož budoucnost je závislá na mezinárodních, politických, hospodářských a kulturních faktorech. Vztahy mezi regiony a členskými státy unie mohou být někdy napjaté. Pokud jsou vhodně regulovány, tento složitější evropský koncept zajistí přes veškeré problémy přináší jistou dynamiku nejen v politickém, ale i v hospodářském smyslu. Samosprávy (regiony) vzhledem ke své různorodosti a jejich velkému množství v rámci Evropské unie nemohou přímo na její úrovni vystupovat bez spolupráce s vlastními státy, která je nezbytná.

Nebezpečím v rámci rozvoje regionalismu v evropském kontextu, tj. v duchu vyrovnávání hospodářských a sociálních diferencí mezi rozvinutými a zaostávajícími regiony, je extrémní forma regionalismu tendující k separatismu, nezávislosti na ústředních vládách, která by mohla vést k vytvoření nových států (Korsika, Baskicko, Severní Irsko). Evropská unie však společnou akcí tyto

problémy neřeší, nebo jen na úrovni boje s terorismem. Zde je také patrné, že úlohu členských států nebude možné ze strany Evropské unie ve prospěch regionů příliš snižovat. Vývoj regionální politiky je pak závislý na hospodářské prosperitě nejvyspělejších, podle toho se bude nadále formovat.

5.3 Evropská unie, regiony a regionální politika

Proces evropské integrace pouze oživil a povzbudil koncept regionů, když v roce 1975 začal regionální politikou, a to příspěvkem pouhých 1,2 % celkového rozpočtu Společenství. Teprve rychlý růst strukturálních fondů, v roce 1986 již 17,6 % rozpočtu, začal stimulovat zájem místních a regionálních samospráv o Evropu. Evropská komise navrhla rozdělení území členských států do statistických územních jednotek za účelem vyhodnocení hospodářské situace regionů. Cílem regionální politiky bylo vyrovnat ekonomické rozdíly tím, že Společenství pomáhá hospodářsky zaostalým oblastem³³⁾. Takto ovšem byl uvolněn prostor tomu, aby jednotlivé oblasti a každá možná reprezentace příslušných území začala podporovat své zájmy přímo v Bruselu, a to vytvářením různých společných sdružení lobujících v evropských institucích.

Další reformy regionální politiky a další nárůst rozpočtu (v roce 1999 již 38 %) určeného pro její provádění výrazně posílily rozhodování Komise v oblasti regionální politiky oproti vládám členských států. V důsledku toho již soupeření jednotlivých států o příspěvky přerostlo v soutěžení mezi regiony nebo jejich zájmové skupiny (např. alpské regiony, vinařské regiony, regiony s upadajícím

³³⁾ viz *Politique régional, Bruxelles, 2003-Inforegio: Quelques dates clés*

průmyslem). Tento zájmový tlak vedl k nárokům regionální reprezentace o účast v rozhodování institucí Společenství.

Regionální dimenze uvnitř jednotlivých států Evropské unie a její institucionální a právní rámec mají pro Evropskou unii trochu jiný význam než pro samotné státy, které vytvářejí územní decentralizované jednotky. Ve smyslu sociálně-ekonomických cílů regionální politiky Evropská unie podporuje vytváření sítí činitelů, jež se do jisté míry stávají nezávisly na vládách. Nacházíme zde určitý, ne však příliš silný odklon od vedoucího konceptu mezivládní spolupráce v Evropské unii v tom smyslu, že orgánům regionální a místní samosprávy se dostává uznání od institucí Evropských společenství. V samotné Evropské unii se jako klíčové jeví postavení regionů v rámci hospodářské a sociální soudržnosti, na niž se mají regiony aktivně spolupodílet.

Pro potřeby regionální politiky Evropské unie byla vytvořena nomenklatura územních statistických jednotek, která se má v zásadě krýt s politickými nebo tzv. normativními jednotkami. Nejdůležitějšími statistickými územními jednotkami NUTS (La nomenclature des unités territoriales statistiques) jsou jednotky NUTS II, jejichž velikost má odpovídat 800 000 až 3 000 000 obyvatel (existují však určité odchylky) a kde má význam vyrovnávat v měřítku Evropské unie hospodářské disparity, jež vykazují.

K řízení programů regionální politiky Evropské unie pro takto vymezená území může postačovat správní dekoncentrace, tedy vytvoření plánovacích jednotek územních státních orgánů. Není nezbytná decentralizace, tedy delegace pravomoci rozhodování o programech na nižší samosprávnou úroveň, přičemž odpovědnost státu za řádné provádění evropské regionální politiky vždy zůstává. Zpravidla je řízení programů v členských státech v rukou centra či zemí, politických jednotek

federací nebo silně autonomních územních celků v unitárních státech s regionálním uspořádáním.

V přijatých modelech řízení však nemůže panovat jednota už proto, že správní systémy členských států jsou odlišné a zároveň v jejich plné kompetenci a hraje v nich rovněž silnou roli geografie a velikost států. Proto určení NUTS II pro statistická šetření a potřeby evropské regionální politiky spadá do kompetence členských států. Je jejich plnou odpovědností, aby zvolily při respektování základních požadavků určité srovnatelnosti území a podle svého správního uspořádání nejlepší způsob managementu s vyznačením regionů, které mají přiměřenou velikost a pokud možno rovněž dostatečné pravomoci a správní kapacitu.

Základní charakteristika NUTS podává další upřesnění. NUTS je hierarchická klasifikace nově o čtyřech úrovních (tři úrovně regionální, jedna úroveň místní)³⁴⁾. Rozděluje území Evropské unie do 77 regionů úrovně NUTS I, 206 regionů úrovně NUTS II, 1031 regionů úrovně NUTS III. Úroveň NUTS IV je definována pouze ve Finsku, Řecku, Irsku, Lucembursku, Portugalsku a Spojeném království. S rozšířením o deset nových členských států od 1. 5. 2004 přibylo dalších 38 NUTS II.

V souladu s potřebami regionální politiky Evropské unie jsou pro volitelnost cílů používány podle předpisů o strukturálních fondech jednotky NUTS I nebo NUTS II. Pro některé jiné prioritní cíle jsou zejména využívány regiony NUTS III. Nařízení Rady č.1260/1999, o strukturálních fondech, v článku nadepsaném Geografické pokrytí stanoví, že plány předkládané pro účely cíle 1 (rozvoj hospodářsky zaostalých regionů měřeno podle NUTS II, všechny s podprůměrným

³⁴⁾ Drevet J-F.: Regionální struktury v Evropě, Právník č 5/1997

HDP) a cíle 2 (strukturálně postižené regiony s problémy sociálně-ekonomické konverze s velkou hustotou obyvatelstva) mají členské státy v zásadě vytvořit pro území NUTS II, avšak mohou za splnění určitých předpokladů předložit i souhrnný plán zahrnující některá nebo všechna území NUTS III.

Přes snahu učinit rozměry regionů NUTS srovnatelnými, existují na každé úrovni regionů rozdíly ve velikosti území, počtu obyvatelstva, ekonomického významu nebo kompetencí v oblasti veřejné správy. Tato mimořádná heterogenita nacházející se na komunitární úrovni není ničím jiným než odrazem regionální situace v členských státech, nicméně se snaží zohlednit v první řadě normativní kritérium, tedy institucionální územní členění platné v členských státech.

Evropa regionů přímo řízených z jednoho „bruselského“ centra s ohledem na velkou diferenciaci historického a politického významu³⁵⁾, ekonomického potenciálu a finančních zdrojů náležejících mezostupni v jednotlivých státech je však nereálnou vizí. Nemluvě o tom, že počet tzv. NUTS II, statistických teritoriálních jednotek pro Cíl 1 Evropské politiky hospodářské a sociální soudržnosti³⁶⁾ (jejichž HDP na obyvatele měřený paritou kupní síly a vypočtený na základě údajů Společenství za poslední zpravidla tříleté období je menší než 75 % průměru Společenství) překračuje vysoce počet dvou set.

Z jednoho centra by bylo nemožné takový počet jednotek řídit a spravovat, proto se Evropská unie může skládat pouze z členských států. Ty jsou sice geograficky také značně diferencované, ale mají plně srovnatelné pravomoci a jsou nadány nezbytnými funkcemi v plném rozsahu závazků z členství v Evropské unii.

³⁵⁾ Nařízení Rady č.1260/1999/ES.

³⁶⁾ Les régions entre l'état et les collectivités locales, Etude comparative de cinq Etats Européens avec autonomies regionales ou Constitution Fédéral, Ministère de l'intérieur, Centre d'Etudes et de Prévision, Paris 2003.

Federativní státy (Belgie, Spolková republika Německo a Rakousko) rozdělení kompetencí vůči Evropské unii pak řeší podle svých ústav danými uzákoněnými mechanismy. V tomto ohledu také existuje více studií, které mohou porovnávat srovnatelnější subnárodní jednotky³⁷⁾.

Na jednu stranu tedy státy Evropské unie (s výjimkou federací) plně neuznávají a limitují funkci mezostupně v rámci evropské politiky včetně evropské regionální politiky, na druhou stranu Evropská unie sama spoluúčast regionů podporuje, ať již v rámci maastrichtského procesu vytvořeném Výboru regionů Evropské unie s poradní funkcí anebo ve spojitosti s principem partnerství zakotveném v zásadách evropské regionální politiky, kde ukládá členským státům, aby postupovaly za účasti všech hospodářských, sociálních a územněsprávních partnerů, tedy především regionálních a místních samospráv. ... Snahy vlastní politické mezinárodní reprezentace evropských místních a regionálních samospráv a Výboru regionů, podporované zejména státy federací nebo silnými autonomními regiony, mají za cíl dosáhnout spolurozhodování v evropských záležitostech, a to jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovni národní. Účast na jednáních Rady Evropské unie je prozatím zajištěna pouze v některých případech ministrům federativních republik pro danou oblast v souladu s jejich ústavními vnitrostátními kompetencemi. ... Postupující evropská integrace má velké dopady na jejich činnost a odpovědnost a těm méně bohatým poskytuje dotace ze strukturálních fondů. Jejich politický vliv v evropských institucích je ovšem omezen a větší sílu má pouze ve spojení s Evropským parlamentem, jak je uvedeno. Nakonec to ilustruje tezi, že evropská integrace sice velmi pokročila, ale členské státy samy si nepoměrně více než Evropská komise, která subnárodní úrovni věnuje jakési

³⁷⁾ Recommendation 34(1997) on the draft European Charter of Regional Self-Government, CoE 1997.

uznání, diktují v celém jejím rozhodování.... Nelze ovšem popřít vliv, který Evropská unie a její podpora rozvoje regionů přece jen měla a má na regionalizaci v nových členských státech, a to v politickém i ekonomickém smyslu. Možnost zhodnocení takového vlivu existuje u větších států nové desítky členů, tedy v případě Polska, kde regionalizace na 16 normativních celků NUTS II proběhla v roce 1999, Maďarska a Slovenska, kde nedávno proběhlá regionalizace spočívá ve spojování zpravidla dvou či třech větších samosprávných celků do NUTS II, totéž platí i pro Českou republiku s jejím komplikovaným územním členěním. Poznatky tohoto druhu budou však také souviset s výsledky účinků evropské regionální politiky na tyto státy, na něž je nutné si ještě počkat v horizontu několika nejbližších let.“³⁸⁾

Z výše uvedeného je zřejmé, že proklamovaná decentralizace výkonu veřejné správy v rámci Evropské unie bude závislá i užším zapojení regionů tj. i formalizace výkonných vazeb, které jsou v mnoha případech vedeny zatím v neformální podobě. Jde tedy nejen o spojení politických záměrů s ekonomickou oblastí, ale i o prohloubení spolupráce výkonných orgánů v této problematice.

Jednou z hlavních zásad Evropské unie je, že státní hranice by neměly být překážkou rovnoměrného rozvoje a integrace evropského území. Z tohoto důvodu se klade velký důraz na podporu přeshraniční spolupráce mezi příhraničními oblastmi, které jsou znevýhodněny izolací příhraničních komunit od svých přirozených sousedů na druhé straně hranice a zároveň okrajovým postavením území v rámci svých vlastních státních hranic a politik. Nástrojem pro překonání těchto nevýhod je iniciativa Společenství - INTERREG a její tři části: část A týkající

³⁸⁾ Veřejná správa č. 21/2005, Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2005, příloha.

se přeshraniční spolupráce, část B týkající se nadnárodní spolupráce a část C týkající se meziregionální spolupráce.

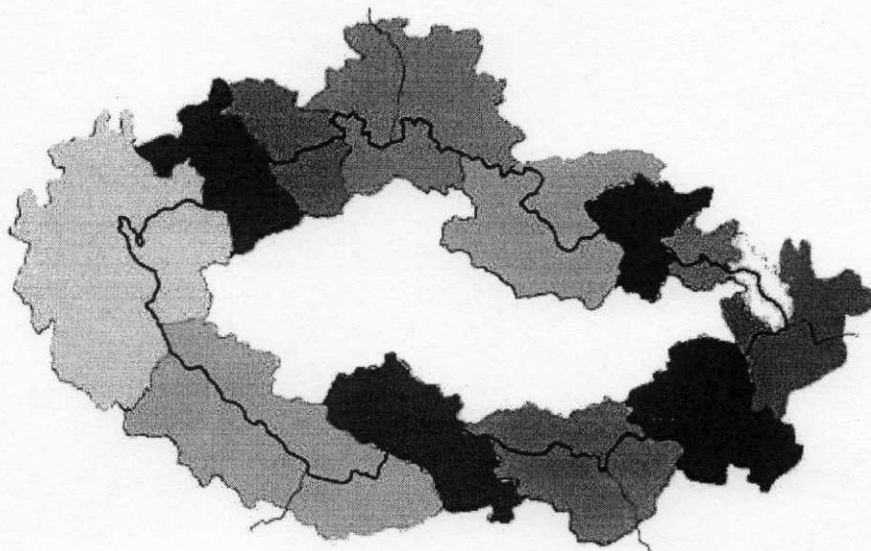
Program INTERREG III je jednou z iniciativ Evropských společenství, která byla schválena Evropskou komisí na období let 2000-2006 pro členské země Evropské unie. Česká republika je po vstupu do Evropské unie oprávněna čerpat 68,67 mil. EUR z Evropského regionálního rozvojového fondu, určených pro tento program. Na období 2004-2006 bylo na program INTERREG IIIA vyčleněno 55 mil. EUR, INTERREG IIIB 9,6 mil. EUR, INTERREG IIIC 4,07 mil. EUR³⁹⁾.














Iniciativa Společenství je v České republice realizována prostřednictvím pěti samostatných programů podle jednotlivých hranic, a to na hranicích s Polskem, Slovenskem, Rakouskem a dvou německých hranicích, tj. s Bavorskem a Saskem. Na základě rozhodnutí Evropské komise bylo stanoveno, že funkci Řídícího orgánu u programů ČR-Slovensko, ČR-Rakousko, ČR-Sasko a ČR-Bavorsko budou vykonávat příslušné úřady v partnerské zemi. U programu ČR-Polsko je Řídícím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj, odbor přeshraniční spolupráce.

Jak v České republice, tak i u našich sousedů za řekou Moravou nemají euroregiony žádnou politickou moc a jsou to zájmové útvary. Říká se, že jsou hnacími koly či stavebními kameny evropské integrace. Euroregiony jsou pojítkem mezi lidmi na obou stranách pomezí jednotlivých států a jejich heslem by mělo být „viribus unitis” (spojenými silami).

³⁹⁾ Dostupný z WWW: <<http://www.eurostat.cz/data>>.

Pro názornost uvádím mapu třinácti euroregionů zasahujících území ČR.



 Euroregion <u>Egrensia</u>	 Euroregion <u>Těšínské Slezsko/Siask Cieszyński</u>
 Euroregion <u>Erzgebirge/Krušnohoří</u>	 Euroregion <u>Silesia</u>
 Euroregion <u>Elbe/Labe</u>	 Euroregion <u>Beskydy/Beskidy</u>
 Euroregion <u>Neisse/Nisa/Nysa</u>	 Euroregion <u>Bílé Karpaty/Białe Karpaty</u>
 Euroregion <u>Glacensis</u>	 Euroregion <u>Jižní Morava-Záhorie-Wainviertel</u>
 Euroregion <u>Praděd/Pradziad</u>	 Euroregion <u>Šilvá Hortica</u>
	 Euroregion <u>Šumava/Bayerischer Wald/Mühlviertel</u>

stav: březen 2004, zdroj: Jan Jiroušek

Mezi hlavními cíli euroregionů v souladu s Evropskou chartou hraničních a přeshraničních regionů je spolupráce:

- v regionálním plánování; na vypracování návrhů, doporučení a koordinaci společných projektů a programů;
- na rozvoji v oblasti hospodářství a turistického/cestovního ruchu;
- na rozvíjení vztahů v oblasti školství a vědy;
- v oblasti ochrany přírody, životního prostředí a vodních zdrojů, odvrácení živelných pohrom a záchranářství;
- na rozvoji dopravy;

- v humanitární a sociální oblasti;
- na zachování společného kulturního dědictví;
- na finančních programech Společenství;
- na vytvoření podmínek výměny informací a zabezpečení jejich toku;
- vzdělání, sport, setkávání;
- na zvýšení přitažlivosti regionů;
- při podpoře snah a jednotlivých záměrů měst a obcí, které odpovídají rozvojovým cílům (euro)regionu;
- při zastupování (euro)regionálních zájmů na příslušných úřadech a institucích, ale i podpora snah v rámci uzavírání závazných mezistátních dohod pro (euro)regionální a komunální přeshraniční spolupráci;
- na koordinaci přeshraniční spolupráce.

5.4 Základní charakteristiky některých států EU a jejich regionů NUTS II⁴⁰⁾

Země	HDP/obyv (PPS 1999)	Populačně největší/ nejmenší	Počet obyvatel v tis. (HDP/ obyv.)	Ekonomicky nejsilnější/ nejslabší	Počet obyvatel v tis. (HDP; EU=100)
<i>Belgie</i>	23.446 (111,0)	Antwerpen/	1.643 (138,5)	Bruxelles/	959 (168,8)
		Luxembourg	247 (95,0)	Hainaut	1.279 (79,2)
<i>Dánsko</i>	25.026 (118,4)		5.320		
<i>Finsko</i>	21.442 (101,5)	Etelä- Suomi/	1.805 (93,0)	Uusimaa/	1.360 (141,5)
		Pohjois- Suomi	567 (87,3)	Itä-Suomi	707 (75,1)
<i>Francie</i>	20.861 (98,7)	Ile-de- France/	11.050 (151,7)	Ile-de-France/	11.050 (151,7)
		Corse	267 (77,0)	Languedoc- Roussillon	2.315 (75,7)
<i>Irsko*</i>	24.133 (114,2)		3.787		
<i>Itálie</i>	21.158 (100,1)	Lombardia/	9.122 (134,7)	Trentino-Alto Adige/	943 (136,1)
		Valle d'Aosta	121 (129,8)	Calabria	2.043 (60,7)
<i>Lucembursko</i>	38.773 (183,5)		438		
<i>Německo</i>	22.712 (107,5)	Düsseldorf/	5.324 (118,3)	Hamburg/	1.750 (185,5)
		Trier	521 (95,2)	Chemnitz	1.655 (63,2)
				Lüneburg**	1.690 (80,4)
<i>Nizozemsko</i>	23.838 (112,8)	Zuid- Holland/	3.405 (117,7)	Utrecht/	1.106 (142,4)
		Flevoland	307 (80,8)	Flevoland	307 (80,8)

⁴⁰⁾ Dostupný z WWW: <<http://www.eurostat/Yearbook2001/REGIO>>.

<i>Portugalsko</i>	16.065 (76,0)	Norte/ Açores	3.594 (66,0) 246 (52,0)	Lisboa/ Açores	3.325 (94,9) 246 (52,0)
<i>Rakousko</i>	23.484 (111,1)	Wien/ Burgenland	1.610 (162,8) 278 (68,8)	Wien/ Burgenland	1.610 (162,8) 278 (68,8)
<i>Řecko</i>	14.198 (67,2)	Attiki/ Ionia Nisia	3.503 (73,8) 203 (55,7)	Sτέρα Ellada/ Ipeiros	677 (84,2) 375 (41,8)
<i>Španělsko</i> <i>o***</i>	17.319 (82,0)	Andalucía/ La Rioja	7.270 (57,9) 257 (93,2)	Madrid/ Extremadura	5.069 (110,2) 1.082 (50,2)
<i>Švédsko</i>	21.620 (102,3)	Stockholm/ Mellersta Norrländ	1823 (136,1) 377 (97,8)	Stockholm/ Västsvrige	1.823 (136,1) 1.770 (90,5)
<i>Velká Británie</i>	21.598 (102,2)	Gr. London/ Highlands, Islands	7.210 (152,9) 375 (76,9)	Greater London/ Cornwall, Is. Of Scilly	7.210 (152,9) 490 (70,3)
<i>EU 15</i>	21.131-100,0				

Poznámky:

počet obyvatel 1999 a 2000, regionální HDP 1998

PPS – purchasing power standard (HDP na bázi koupěschopnosti)

* Irsko: jen dva regiony NUTS II (Border, Midland and Western 79,3%, Southern and Eastern 118,5% EU15 v roce 1998)

** nejslabší region ve starých spolkových zemích

*** opomínuty enklávy Ceuta a Melilla v Maroku

O váze místních samosprávných celků v zemích Evropské unie snad nejlépe vypovídá to, že jejich výdaje činily v roce 1995 celkem 770 mld. eur (zhruba 2000 eur na obyvatele), což představovalo 12% HDP celé Unie.

Mezi jednotlivými zeměmi jsou však v tomto ohledu značné rozdíly vyplývající z rozsahu kompetencí místních správních celků. Nejvyšší jsou jejich výdaje. V Dánsku a ve Švédsku, kde představují 33 % a 28,7 % národního HDP, nejnižší pak v Řecku a v Portugalsku, kde jejich podíl na HDP činí jen 2,1 % a 3,7 %.

Ve většině zemí Evropské unie se podíl místních výdajů a národním HDP pohybuje kolem 10 %.

Finanční zdroje samosprávných celků tvoří fiskální příjmy jak z daní místních (nejčastěji je to pozemková daň a daň z hospodářské činnosti), tak celostátních, z nichž část je převáděna na místní správní celky (např. v Německu se 15 % výnosu celostátní daně z příjmů fyzických osob převádí na obce), státní dotace (volně použitelné nebo účelové) a příjmy z nejrůznějších fondů Evropské unie (na prvním místě strukturální fondy).

Pro místní správu je otázka řízení a organizace jejich zaměstnanců velmi důležitou. Zejména finanční otázka je důležitá, protože místní samosprávy vydávají v průměru více než třetinu svého provozního rozpočtu na platy svých zaměstnanců a náklady sociálního zabezpečení.

6. Organizační kultura

Co je obecně organizační kultura lze charakterizovat tak, že „Organizační, podniková či firemní kultura je chápána jako součást kolektivně sdílených hodnot a norem“⁴¹⁾. Takto sdílené hodnoty můžeme parafrázovat tak, že vyjadřují cíle, uznávané rozhodujícím prvkem společenství, a zprostředkovávají sepětí mezi společným záměrem a uspokojováním individuálních potřeb jednotlivců., které se projevují v uznávání v řadě symbolických forem či v systému symbolů. To se může projevovat tím, že existují určité ritualizované formy postupů a i charakterizujících artefaktů a takové přesvědčení či podmínky a s tím spojené hodnoty navazující na návyky a výtvoř, z nichž zaměstnanci ve svém jednání vycházejí. Spoluurčují tak základní dimenze organizační kultury tj. vzájemné komunikace, kooperaci s sociální klima, hierarchii, kontrolu a participaci, styl řízení, míru pracovní spokojenosti, loajalitu k jejímu vedení či vlastní identifikaci s příslušnou organizací a stávají se tito zaměstnanci vlastním základem vnitropodnikové regulace. Toto určité normativní vymezení organizační kultury je však relativní, protože existují další vymezení, a to specifická kultura určitého národa či mentalita, svébytná kultura výkonu veřejné správy či subkultura dílčích sociálních skupin ve veřejné správě. Je nutné si uvědomit, že organizační kultura se ustavuje jako určitá kultura práce tj. sociálně ustálený způsob výkonu, v našem případě, založený na mnogogenerační akumulaci zkušeností s jistou mírou seberegulace rituálů a symbolů s návazností na historii a tradice související s výkonem veřejné správy.

⁴¹⁾ Vláčil, J. a kol.: Organizační kultura v českém průmyslu, Codex Bohemia, Praha 1997, str. 14.

Organizační struktura je tím, co si „dosavadní zaměstnanci osvojili a nově nastupující se učí. Organizace tak pro ně může představovat společný významový horizont sdílených postojů a její svébytná kultura jakousi implicitní psychologickou smlouvu mezi jedinci a skupinami, nadřízenými a podřízenými s původně a trvale rozdílnými zájmy, založenými a podřízenými s původně a trvale rozdílnými zájmy, založenou právě v takovém horizontu zásadního hodnotového konsensu. Individuální osvojování organizačních norem je ovlivňováno výběrem a následnou adaptací zaměstnanců, jejich socializací či „akulturací“ v sociologickém smyslu. Takovéto sociální učení potom obvykle – byť v různé míře a vzájemném poměru – propojuje organizační kontrolu s osobní odpovědností, disciplínu a konformitu s iniciativou a inovativností, pracovními návyky a flexibilitou atd. ... Záměrnou změnou vžitě kultury ve strategicky potřebnou organizační kulturou provází změna norem regulující informační toky a posléze i sociální vnímání této změny samotné. Dochází rovněž kolektivní reintegraci dřívějších sdílených očekávání, modifikaci dosavadních rolí apod. Přijetí nové organizační kultury umožňuje zbavit se nejistoty, pramenící z turbulencí prostředí i osobních důsledků strukturálních vnitropodnikových změn, právě opětovným potvrzením toho, co je sdíleno společně s ostatními. ... K hlavním překážkám transformace patří jak strukturální bariery, tak psychologicky zakotvené návyky. Tradice blokující novou orientaci, vynucená nadměrná konformita vůči dřívějším pravidlům a mantinelům hry, fixace na zdánlivě samozřejmé vzory chování apod. jsou obvykle tím působivější, čím byla organizační kultura silnější. ... Úspěšná transformace organizační struktury tedy opět předpokládá manažerské umění ovlivňovat postoje a současně uspokojovat stávající potřeby zaměstnanců, nacházet maximální možný soulad mezi jejich individuálními zájmy a cíli firmy, poskytovat jim atraktivní vizi kolektivních výhod apod.

Transformace podniku vyžaduje i v tomto případě souběžně odstraňování nedůvěry, získávání podpory a konečně aktivizaci či „mobilizaci“ osazenstva – tedy jakousi „transformaci zaměstnanců“. ... samotné pojetí výkonnosti je vždy konkrétní historicky, kulturně, sociálně, politicky a ekonomicky podmíněno ... vlastní pojetí a koncepce organizační kultury se v podnikové praxi odvíjela od zcela konkrétních představ řídicích pracovníků o povaze, významu a reálných možnostech využití tzv. „měkkých“ faktorů řízení, ... při studiu pracovníků jako zprostředkujícího činitele mezi organizační kulturou a hospodářskou výkonností je třeba se zaměřit nejen na sociální hodnoty, normy a postoje, ale především na jejich skutečné pracovní jednání, které tuto výkonnost podmiňuje.“⁴²⁾

Činnosti v souhrnu organizační kultury ve vazbě k výkonu veřejné správy, které jsou uloženy a vykonávány orgány samosprávy, musí zajišťovat zaměstnanci místní samosprávy, kteří mohou být definováni jako zaměstnanci, kteří pracují pro místní samosprávu a jsou jí placeni a jejichž podmínky zaměstnání jsou určeny místní samosprávou nebo vyšším správním úřadem (státem nebo jiným orgánem územní samosprávy).

V České republice tyto zaměstnance mohou specifikovat podle zákona o státní službě nebo zákona č. 131/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, kde se uvádí, že úředníkem se rozumí zaměstnanec podílející se na výkonu správních činností (tj. plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti podle zvláštních právních předpisů) zařazených do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního

⁴²⁾ Vláčil, J. a kol.: Organizační kultura v českém průmyslu, Codex Bohemia, Praha 1997, str. 16 - 20.

města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo do úřadu městské části hlavního města Prahy. Nejde tedy o zaměstnance, kteří pracují pouze v rámci územních hranic místní samosprávy.

Definice tedy zahrnuje zaměstnance, kteří pracují pro státní správu nebo místní samosprávu, a nikoli zaměstnance, kteří pracují v rámci státní správy nebo zaměstnanci, kteří pracují v rámci územních hranic místní samosprávy. Rozdělení je velmi důležité již pro vyloučení každého, kdo pracuje pro společnost veřejného sektoru působící místně nebo pouze jako servis pro státní správu.

Ačkoliv existuje mnoho technických studií o místních samosprávách v zemích EU, je málo prací o zaměstnancích, které zaměstnávají. Na jedné straně je to různorodost územních struktur v kombinaci s rozmanitostí podmínek zaměstnání, právního statutu a velikosti počtu zaměstnanců, která činí téměř nemožným sestavit koherentní přehled. Na druhé straně, protože Evropská unie nemá formální působnost v oblasti zaměstnanosti ve veřejném sektoru, nejsou informace dosud harmonizovány na její úrovni. Nedostatek informací je politováníhodný tím více, neboť otázky týkající se zaměstnanců státní správy a zejména v místní samosprávě jsou velmi důležité. Zaměstnanci samosprávy hrají hlavní úlohu ve veřejné politice na místní úrovni jako odborníci na decentralizaci a místní demokracii. Z hlediska lidských zdrojů představují náklady na zaměstnance, jak již bylo uvedeno, jednu z největších rozpočtových položek, které musí místní samospráva financovat.

Jednou z mála studií, která sumarizuje různé typy zaměstnanosti místního veřejného sektoru, je „Zaměstnanci místní samosprávy v patnácti zemích Evropské unie“. Tato studie byla vypracována ve Výzkumném a dokumentačním odboru Dexia Crédit Local, Paříž 2002 a publikována Ministerstvem vnitra ČR v roce 2004. Z této studie mohu uvést, že:

- a) při srovnání trendů zaměstnanosti v místních samosprávách a ve veřejném sektoru obecně, je více než jeden z deseti evropských pracovníků (15 %) zaměstnán ve veřejném sektoru, tj. zhruba 26 milionů lidí v patnácti zemích Evropské unie. V tomto sektoru je téměř 11 milionů lidí zaměstnáno územní samosprávou, a tento počet představuje 41 % pracovních míst veřejného sektoru.

Země	Zaměstnanci veřejného sektoru	Průměrná roční změna od počátku r. 1990 (v %)
Rakousko (1998)	525 400	-1,8
Belgie (1999)	816 000	-1
Dánsko (1999)	845 600	2,3
Finsko (2000)	544 000	- 1,7
Francie (1999)	4 500 000	- 0,8
Německo (1999)	4 433 600	- 2
Řecko (1998)	271 300	0
Irsko (2000)	288 000	-0,5
Itálie (1999)	3 544 000	- 1
Lucembursko (1999)	26 800	1,6
Nizozemsko (1999)	828 000	1,4
Portugalsko (1996)	599 200	2,9
Španělsko (2000)	2 117 800	0
Švédsko (1998)	1 125 000	- 3,2
Spojené království (2000)	5 000 000	-0,9
Celkem	25 464 700	- 1

b) Trendy zaměstnanosti v místní samosprávě v patnácti členských státech EU:

Země	Zaměstnanci místních samospráv sektoru	Průměrná roční změna od počátku r. 1990 (v %)
Rakousko (1998) včetně zaměstnanců města Vídně	116 900	1,4
Belgie (1999)	274 500	1,7
Dánsko (1999)	658 500	3,1
Finsko (2000)	416 000	-0,4
Francie (1999)	1 348 600	1,2
Německo (1999)	1 609 700	- 2,7
Řecko (1998)	47 500	2,2
Irsko (2000) mimo sociálního zabezpečení	34 200	-0,5
Itálie (1999)	1 498 000	- 0,3
Lucembursko (1999)	3 200	1,3
Nizozemsko (1999)	213 600	- 0,3
Portugalsko (1996)	99 600	4,2
Španělsko (2000)	1 141 000	3,1
Švédsko (1998)	949 300	-1,9
Spojené království (2000)	1 984 100	-1,4
Celkem	10 394 700	-0,2

Počet zaměstnanců státní správy oproti zaměstnanců místní samosprávy zůstává relativně poměrně stabilní. Tato rovnováha je výsledkem protichůdných trendů. Tak jako v případě veřejného sektoru obecně, politická rozhodnutí redukovat počet pracovníků státní správy ovlivňují také územní samosprávy, zatímco postoje místní moci vedou často ke zvýšenému přijímání nových zaměstnanců, protože přenosy působnosti státní správy jsou běžně doprovázeny též přesunem pracovníků do orgánů samosprávy.

Proces decentralizace, který byl aktivně podporován v Evropě v posledních dvaceti letech, byl doprovázen růstem počtu zaměstnanců místní samosprávy

například ve Španělsku a ve Francii. V Itálii jedním z prvních výsledků „správního federalismu“ byl převod cca 23 000 státních pracovních míst na regiony, provincie a obce.

Obdobnou situaci mohou prezentovat i na příkladu České republiky, kdy zrušením okresních úřadů a převodem podstatné části činností na samosprávu tj. krajské úřady a obce s rozšířenou působností, došlo k nárůstu počtu zaměstnanců v místní samosprávě. Tuto skutečnost převedení výkonu státní správy na orgány samosprávy mohou demonstrovat na příkladu Magistrátu hlavního města Prahy v níže uvedené tabulce⁴³⁾. Celkové finanční zabezpečení výkonu těchto činností je hrazeno státem pouze z cca 60 % (zejména prostředky na platy zaměstnanců) a zbytek nákladů musí zajistit místní samospráva, která má z rozpočtových příjmů možnosti toto financovat.

ROK	POČET MÍST	z toho
MAGISTRÁT HMP		190 (manuální pracovník -M) + 18 městská policie (MP)
1991	702	
1992	1 059	200 (M) + 109 (MP)
1993	1 000	200 M
1994	1 200	200 M
1995	1 400*	200 M
1996	1 265	140 M
1997	1 235 /1 065	172 M
1998	1 240*	172 M
1999	1 240	172 M
2000	1 212 /1 240*	115 M
2001	2 045 *	144 M
2002	2 093	75 M
2003	2 122*	75 M
2004	2 124	75 M
2005	1 850	30 M

*delimitace míst správních agend (výkon státní správy) např. evidence, školská agenda, dopravně správní agendy

Městské části HMP 2004	21 706	Úřady 5 312 Školství 13 671 Ostatní organizace 2 722
---------------------------	--------	--

⁴³⁾ Vlastní výzkum

Zaměřím-li se na skladbu zaměstnanosti veřejného sektoru v patnácti zemích Evropské unie, tak procento zaměstnanců místní správy z aktivního obyvatelstva celkem osciluje od 1 % (Řecko), ve většině kolem 2 % (Rakousko, Irsko, Portugalsko) až do 21 % (Finsko) či 27 % (Švédsko)⁴⁴⁾. Počet zaměstnanců samosprávy, kteří však vykonávají i výkon státní správy v přenesené působnosti, zařazených v Magistrátu hlavního města Prahy a v úřadech městských částí hlavního města Prahy tvoří k celkovému počtu obyvatel hlavního města Prahy poměr cca 0,5 %⁴⁵⁾.

Dále pak výše zmíněná studie Dexia Crédit Local především odhaluje různorodost zaměstnaneckých kategorií mezi zeměmi, mezi úrovněmi územní samosprávy a i mezi místními samosprávami. Pro názornost je v příloze č. 1 této práce zařazena srovnávací analýza postavení zaměstnanců místní samosprávy resp. veřejné správy v patnácti zemích Evropské unie shrnující zaměstnanecké kategorie, způsobilost, právní postavení, postupy přijímání zaměstnanců, kritéria kariérního postupu, pracovněprávní vazby i sociální zabezpečení, kterou jsem doplnil o postavení zaměstnanců místní samosprávy České republiky.

Jako názorný příklad zde mohu uvést postavení zaměstnanců veřejné správy ve Francii, kteří se dělí na kategorie:

- a) státní veřejný zaměstnanec (cca 2 500 000 osob),
- b) územní veřejný zaměstnanec (cca 1 300 000 osob),
- c) veřejný zaměstnanec nemocničního sektoru (cca 800 000 osob),

kterí spadají pod všeobecný statut, který stanoví práva a povinnosti veřejné funkce. Přestože se na všechny tři kategorie vztahuje mnoho společných pravidel, existují pro každou z nich specifická, celostátně platná opatření, a kde zákonem

⁴⁴⁾ Vláčil, J. a kol.: Organizační kultura v českém průmyslu, Codex Bohemia, Praha 1997, str. 14.

⁴⁵⁾ Vlastní výzkum.

z roku 1984 došlo k podstatné změně v postavení územních zaměstnanců statutem územní veřejné funkce od nejnižšího pracovního zařazení (řidič, uklízečka) po vysoké úředníky, který zavedl specifiku těchto veřejných zaměstnanců a zejména systém služebního postupu v návaznosti na systém resp. katalogu pracovních zařazení. Tento katalog pracovních zařazení seskupuje zaměstnance, spadající pod stejný statut, kteří dosáhli hodnostního postavení, umožňující zastávat určité funkce. Zahrnuje více hodnostních postavení a rozlišuje tři kategorie A, B, a C, a znamená statut s celostátní působností, platný bez rozdílu pro zaměstnance obcí, departmentů i regionů. Například územní úředník může zastávat místo vedoucího oddělení departmentu nebo generálního tajemníka významné obce. Služební postup je stěžejním bodem celého systému vzhledem k rozdílu, který ve veřejné službě existuje mezi hodností a funkčním místem: veřejný zaměstnanec, který přišel o své místo si ponechává svou hodnost, zůstává členem územní veřejné správy a může být zaměstnán na jakémkoliv jiném místě, odpovídajícím této hodnosti. Důsledkem a předností principu oddělení hodnosti a funkčního místa je jednak vnitřní mobilita, to znamená možnost pracovat v jiné samosprávě nebo místní veřejné instituci (přeložením nebo uvolněním) a jednak mobilita mezi jednotlivými veřejnými službami, což umožňuje územnímu zaměstnanci dostat se do služby státní (detašováním nebo konkurzem). Je nutné podotknout, že hlavním způsobem náboru zaměstnanců je externí konkurz při splnění podmínek, jako je zkouška nebo požadovaný diplom nebo interní konkurz, který probíhá na základě zkoušky a mohou se ho zúčastnit státní zaměstnanci nebo zaměstnanci veřejného sektoru, s určitým počtem služebních let. Konkurzy jsou zpravidla organizovány pro určité kategorie A a B Státním střediskem územních veřejných zaměstnanců (CNFPT) nebo Střediskem pro správu územních veřejných zaměstnanců pro kategorii C a určité kategorie A

a B, nebo přímo nečlenskými samosprávami, podle toho, o který konkurz se jedná. Úspěšní kandidáti jsou zapsáni do abecedního seznamu způsobilostí, což však ještě neznamená pracovní poměr. O výběru svých budoucích zaměstnanců rozhoduje svobodně místní zastupitelstvo.

Detailní průzkum zaměstnaneckých kategorií zástupců veřejného sektoru pracujících v místních samosprávách ukazuje, že vše je rozličné, od definice zaměstnanců veřejného sektoru až po jejich právní postavení, kariéru a úlohu v místní samosprávě, jak je uvedeno v příloze. Rozdílnosti jsou takové, že je obtížné provést spolehlivou komparaci počtu zaměstnanců a následně i jejich odměňování.

Přesto však mohu pro účely této práce specifikovat, že v současné době existují dva modely personálního řízení, z nichž jeden zdůrazňuje autonomii, a druhý princip rovnosti, přičemž jedno hledisko nevyklučuje druhé.

Jde o statutární model a model smluvní. Ve statutárním modelu je hlavní kategorií zaměstnání, vzniklé jmenováním a podobá se systému kariérovému, zejména ve Francii, dále pak v Rakousku, Belgii, Německu, Řecku, Irsku, Lucembursku, Portugalsku či ve Španělsku. Pracovní poměr je založen na konkurzu, který je nejběžnějším prostředkem nábory. V kariérovém systému zaměstnanec vykoná zkoušku (např. ve Španělsku jsou tři typy zkoušek, ve Francii dvě (výše uvedené interní a externí). Po zkoušce a uplynutí zkušební doby začíná zaměstnanec svou kariéru, končící zpravidla odchodem do důchodu. Kariéerní vývoj je určen předem definovaným postupem, který je spojen se zákonem stanovenou platovou stupnicí. Systém postupu je založen na principu seniority. Z dostupných podkladů mohu též konstatovat, že přípravě zaměstnanců ve veřejné službě se,

zejména v kariérním systému, věnuje velká pozornost tím, že s každým hodnocením u pozice tzv. úředníka je vypracována i plán kariérního růstu. V těchto případech mohou konstatovat, že příprava vychází z požadavku na pracovní místo a proces přípravy má čtyři fáze:

- 1) stanovení požadavků (vychází se z popisu pracovního místa/stanovené náplně pracovní činnosti),
- 2) vlastní příprava (zajišťovaná akreditovanými školícími středisky a např. ve Francii dvě prestižní školy státní správy a 58 dalších vzdělávacích institucí),
- 3) hodnocení přípravy (není však stanoven jednotný postup),
- 4) zpětná vazba i v návaznosti na systém sebevzdělávání.

Obdobný systém (spojený se zákonem stanovenou platovou stupnicí), mimo tzv. definitivu, je omezeně zaveden i ve veřejné správě v České republice.

V Dánsku, Finsku, Itálii, Nizozemsku, Švédsku a Spojeném království je zaveden smluvní model, který spočívá ve smlouvě podle obecného práva s ohledem na ustanovení pracovní smlouvy. Zaměstnání není proto garantováno celoživotně. Postup není založen na principu seniority a ztrácí svůj automatický charakter. Z toho logicky vyplývá, že pracovní vyjednávání v těchto zemích převažuje a je decentralizované. Zvýšení platu je založeno na zásluze a výkonu.

K této problematice kultury organizace mohou jako příklad uvést i problematiku Evropské komise, kde Šlosarčík mj. uvádí „Různé zdroje uvádějí výrazně odlišné počty lidí pracujících pro Evropskou komisi. Uváděná čísla se pohybují od 16409 do 31013 osob. Takto výrazné rozdíly způsobuje to, že velký podíl

zaměstnanců Komise je zaměstnán pouze na částečný úvazek či jako externí odborníci, stážisté nebo dočasní přidělenci z administrativy členských států. Číslo 31013 zahrnuje všechny osoby pracující pro Komisi, tedy i pracovníky mimo budovy Komise, diplomaty na zahraničních delegacích, poskytovatele technických služeb nebo zaměstnance Společného výzkumného střediska (Joint Research Center).

Množstvím zaměstnaných osob Evropská komise výrazně převyšuje personál pracující pro jiné evropské instituce. Pro srovnání – v Evropském parlamentu pracuje 4102 osob, v Radě EU 2621 osob a u Evropského soudního dvora 961 osob. Celkem pro všechny instituce Evropské unie pracuje okolo 40000 osob.

Ve srovnání s administrativami jednotlivých členských států se administrativa evropská zdá poměrně malá – odpovídá počtu zaměstnanců francouzského Ministerstva kultury. Na 10000 obyvatel Evropské unie připadá 0,8 euroúředníka, přičemž domácí administrativa členské země v průměru zaměstnává 322 úředníků na 10000 obyvatel.

Personál Evropské komise je velmi přesně a přísně hierarchicky strukturován. Každý zaměstnanec je zařazen do jedné z pěti kategorií označených písmeny A, LA, B, C, D, které se vnitřně člení do čtyř až osmi podkategorií označených čísly.

Do **skupiny A** patří zaměstnanci s rozhodovacími pravomocemi, kteří vykonávají převážně analytické a manažerské úkoly. Kategorie A se dělí do osmi podkategorií od A1 po A8. Úroveň A1 odpovídá generálnímu řediteli (šéfovi generálního ředitelství), A2 řediteli či hlavnímu poradci, A3 vedoucímu odboru (head of unit), A4 a A5 staršímu administrátorovi a A6 – A8 mladším administrátorům.

V roce 1999 v Komisi pracovalo celkem 7068 pracovníků úrovně A, kteří tvořili přibližně 34% personálu Komise.

Skupina LA zahrnuje kvalifikované překladatele a tlumočnický. Dělí se do šesti podkategorií (LA3 – LA8). Celkem do ní spadalo 1903 pracovníků a tvořili přibližně 9% celkového personálu.

Do **skupiny B** spadají zejména pracovníci pro kvalifikovanější administrativní úkoly, jako jsou hlavní sekretář/ka, šéf kabinetu nebo archivář. V roce 1999 v dané kategorii pracovalo 4473 osob, což představovalo 22% pracovníků Komise. Vnitřně se člení do podkategorií B1 – B5.

Skupina C obsahuje běžný úřednický a sekretářský personál. Dělí se do pěti podkategorií C1 – C5. Patřilo do ní 6491 osob, tedy přibližně 31% zaměstnanců.

Skupina D pokrývá pouhé 4% zaměstnanců (872 osob), kteří se zabývají servisními a manuálními úkoly (poslíček, údržba, úklid). Člení se do podkategorií D1 – D4.

Množství osob přidělených do jednotlivých generálních ředitelství a služeb se dost liší. Průměrný počet osob pracujících pro jedno Generální ředitelství je 560. V největších generálních ředitelstvích jich ale pracuje víc než dvojnásobek, například v ředitelství pro personalistiku a administrativu (2032) nebo v ředitelství pro vědu, výzkum a rozvoj (1268 osob). Nejmenšími generálními ředitelstvími pak jsou ředitelství pro rybolov (262 osob), ředitelství pro finanční kontrolu (231 osob)

a ředitelství pro malé a střední podniky (212 osob). Ze služeb je největší tlumočnická služba (1902 osob) a nejmenší Evropská zásobovací agentura (23 osob). (Všechny údaje jsou z roku 1999.)“⁴⁶⁾

K tomu mohu jen souhlasit s úvahami, které uvádí Petříček „K evropské unii se přičlenilo deset dalších zemí. A to v žádném případě nemůže znamenat, že se tím pádem má proporcionálně zvýšit i počet úředníků. Rozměr aparátu není v nějaké přímé úměře k počtu zemí nebo počtu obyvatel. Proto je Evropská unie zralá pro zásadní reformu své administrativní činnosti“⁴⁷⁾. Aparát Evropské unie jako takový „není byrokratický ze své podstaty, jak by se mohlo někdy zdát, ale právě onou potřebou zohlednit množství priorit a přetavit je v jednu prioritu, přijatelnou všem pětadvaceti členům“⁴⁸⁾.

Z výše uvedeného je patrné, že i přes určitou snahu stanovení podobných pravidel či systémů pro fungování veřejné správy a tudíž i určitého sjednocování organizační kultury veřejné správy v zemích Evropské unie, přetrvávají tyto systémy v závislosti na takových jevech, jakými jsou kulturní vyspělost daného společenství, správní tradice, stav politické kultury, ekonomické možnosti dané země, její velikost a též vnitřní homogenita jednotlivého systému. Obtížnost sjednocení systémů veřejné správy můžeme prezentovat i na příkladu České republiky, kdy studie Projekt Phare 2000 uvádí „Veřejná správa je jedním z rozhodujících faktorů zajištění vnější ekonomické a sociální konkurenceschopnosti české společnosti a je také v průmětu svých činností do fungování celého veřejného sektoru významným faktorem udržení

⁴⁶⁾ Šlosarčík, I.: Homo Magistratus Europaeus: popis živočišného druhu , Personální zázemí a kariéerní mechanismus aparátu Evropské komise, INTEGRACE č.12/2002.

⁴⁷⁾ Petříček, V.: Pohled do hlubin úřednickovy duše, Corona, Praha 2005, str. 127.

⁴⁸⁾ Petříček, V.: Pohled do hlubin úřednickovy duše, Corona, Praha 2005, str. 122.

vnitřního sociálního smíru v jejím rámci....Veřejná správa v ČR se nevyvíjela a nevyvíjí ve vzduchoprázdnu. Vnější rámec má pro ni význam ve dvou rovinách. Za prvé je konfrontována s obdobnými tlaky jako veřejné správy jiných zemí, které přináší globalizace světa, rozvoj informačních technologií, rozvoj participačních aktivit stojících na růstu vzdělanosti a obecného rozhledu občanů, ale také individualizace života, rostoucí míra komplikovanosti a zprostředkování vlivu jedince na správu věcí veřejných, růst manipulovatelnosti veřejného mínění apod. Pokud lze usuzovat z trendů zřejmých ve vyspělém světě, reagují systémy veřejné správy na tyto vývojové tlaky decentralizací správy, jejímž smyslem je přenést zodpovědnost za společenskou regulaci na ty, kterých se přímo týká, regionalizací správy, která reaguje na ústup úlohy národního státu, rozvojem mediačních aktivit, v nichž se doplňuje vrchnostenská úloha veřejné správy při regulaci společenského dění obecnějším pojetím služby občanům, a především v poloze organizátora společenského dialogu. ... Důležitá pro efektivnost veřejné správy bude změna orientace řízení následnictví a kariéry z kritérií založených na nějaké formě seniority pracovníků ke kritériím založeným na způsobilosti pracovníků. V této souvislosti by asi bylo účelné, aby pracovníci všech úrovní veřejné správy byli pravidelně hodnoceni a na základě toho se rozhodovalo, zda budou nadále vykonávat svou funkci či zda budou přeřazeni na funkci jinou. Mělo by zákonitě docházet i k přeřazování na nižší funkce, k výměně méně schopných pracovníků za schopnější. Tzv. definitiva ve veřejné správě by neměla být chápána jako definitiva ve funkcích, z nichž je jediný možný pohyb směrem vzhůru, či jako definitiva bez ohledu na pracovní výkon, ale jako definitiva zaměstnání v systému za předpokladu odváděného žádoucího pracovního výkonu. ... Znovuobnovení státní služby a kariérního rozvoje (služebního postupu) není jen návrat k historickým

institutům v oblasti veřejné správy. Jak je již výše uvedeno, upravení vztahu zaměstnance vykonávajícího státní správu se státem, kdy stát bude zaměstnanci určitým způsobem kompenzovat omezení, povede ke stabilizaci zaměstnanců, ke zvyšování jejich odborné úrovně a tím i ke zkvalitnění výkonu státní správy. Česká republika může navázat respektive zčásti i obnovit „dobré tradice“. ... Pro zkvalitnění veřejné správy však je nezbytné vytvoření podmínek pro konkurenceschopnost veřejnoprávního personálu s personálem soukromého sektoru.⁴⁹⁾

Jak již bylo řečeno, základem společnosti je seskupení jedinců. Tím je vytvořen základní kapitál, ze kterého se může v určité časovém horizontu společnost vyvíjet. Začíná v podstatě nevědomě se snahou rozdělením aktivit ve skupině. Jakmile se toto rozdělení uskuteční a stabilizuje tj. jedinci najdou sobě nejbližší práci, současně se zvyšuje vzájemná závislost členů skupiny a vývoje a osvojování postojů a způsobů chování mezi jednotlivci v komunitě uvnitř i navenek k jiným komunitám. Vzájemná závislost vznikala ve vazbách a návaznosti vykonávaných pracovních činností. To znamená, že v počátcích lidstva šlo o řadu instinktivních úkonů, které se později stávaly uvědomělým procesem. Vlastní práce člověka má svůj počátek ve zhotovování a výrobě pracovních nástrojů.

Technický a ekonomický rozvoj společnosti postupně vyústil v současnou kulturu organizace výroby nebo organizace různých, ve své podstatě obdobných, činností. Tato organizační kultura je v podstatě společenství či komunita, sledující naplnění svou činností stanovený program. Může být charakterizována různým způsobem, jako je např. výrobní podnik či organizace veřejné správy. Požadovaná pracovní činnost v takovéto komunitě je u člověka objektivně podmíněna.

⁴⁹⁾ Minimum personálního řízení ve veřejné správě (Projekt Phare 2000 - CZ 9703-01-01- 03-02-026 Systémy rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě), Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2000. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/reforma/phare>>.

Slova J. J. Rousseaua, že „lidé dospěli ve vývoji k takovému bodu, kdy překážky, jež znemožňují jejich zachování v přirozeném stavu, jsou tak houževnaté, že vítězí nad silami, které může každý jedinec vynaložit, aby se v tomto stavu udržel. Tento prvotní stav tedy nemůže déle trvat a lidský druh musí změnit svůj způsob života, jinak by zahynul. Lidé, kteří nemohou zplodit nové síly, ale mohou sloučit a řídit ty, jež tu jsou, nemají proto jiného prostředku k záchově, než sloučením utvořit takový souhrn sil, který by mohl zvítězit nad odporem, uvádět tento souhrn sil v pohyb jedinou pružinou a nechat jej působit jedním směrem. Takový souhrn sil se může zrodit jen ze součinnosti více lidí, nám nastiňují, že jde o nutnost záměrného jednání jedince ve vazbě se zásadami jiných⁵⁰⁾, potvrzují, že při zapojení se do jakékoliv organizace se jedinec podřizuje při zachování svébytnosti určitým pravidlům této organizace vycházející z hledisek sociokulturních a historických pravidel té které společnosti.

S tím souvisí i činnost člověka a společnosti jako taková a je v podstatě řada změn, v nichž se dá po uzpůsobení vidět zákonitost změn vývoje. Vědci různých oborů se snaží stanovit, co to vůbec vývoj je a jak tomuto pojmu rozumět. Je možné konstatovat, že vývoj je změna, při které objekt získává nové vlastnosti, přičemž si ponechává některé dosavadní a některé zpravidla ztrácí, dále se stává složitějším vnitřně (vztahy mezi jeho částmi) i navenek (vztahy mezi ním a jeho okolím), a v neposlední řadě se stává méně závislým na svém okolí – autonomnější. Současně je nutné zahrnout odpovídající změny probíhající opačným směrem.

⁵⁰⁾ Slovník světových literárních děl I. a II., Odeon, Praha 1988, str. 356.

Obecné uspořádání společnosti diferencovaně vymezuje různým organizacím a činnostem určité místo i systém společensky uznávaných hodnot. Toto místo je poměrně stálé a člověk jeho hodnotový obsah přejímá, neboť jej musí uznávat nebo alespoň tolerovat.

Zaměřím-li se na výkon člověka jako nositele pracovní síly, mohu obecně říci, že by měl obsahovat několik aspektů, a to zejména:

- biologická charakteristika člověka (konstituční),
- skladba činností z hlediska určujících procesy a vlastnosti, jako je poznání, prožívání, jednání, pozornost,
- integrita projevů člověka s přihlédnutím na individualitu,
- příčiny jednání a dynamiku změn,
- společenskou podmíněnost jakékoli činnosti v závislosti na normativní systém.

Je samozřejmé, že se vymezuje prostor pro pracovní činnost, specifikuje jeho stupeň volnosti jak při přijímání a provádění činností, znalostí a dovednost. Ve skladbě činností má dále závažní místo složitost vykonávané práce a prostředí.

V případě, že se zabývám pro zkulturnění organizace úřadu konkrétním rozbohem pracovní činnosti a hodnocením náročnosti, jde vždy o rozbor konkretizace činnosti člověka v určité společenskoekonomické formaci. Obecné uspořádání společnosti diferencovaně vymezuje různým pracovním činnostem a oborům určité místo i systém společensky uznávaných hodnot. Toto místo je poměrně stabilizované a jde o komplexní faktor, ovlivňující nejen chování jedince při plnění pracovních úkolů, ale hlavně konstituující obecné ekonomické i politické vztahy ve společnosti. Hodnocení práce tvoří objektivní determinantu, která je velmi výrazná. Zahrnuje řadu

činností, jimiž se zhodnocuje vlastní činnost zaměstnance jako jsou např. kontrola průběhu nebo výsledků pracovního úsilí, společenská prestiž vykonávané práce, hmotná stimulace či vlastní náplň činnosti.

Při tvorbě předkládaného materiálu byly využity dostupné podklady, zejména již zavedená některá kritéria. Mimo to byly v této mé práci využity další různě získané poznatky jako je například systém hodnocení úředníků, pracujících v Senátu Berlína, uvedená v příloze. O nástin hodnocení zaměstnanců samosprávy Magistrátu hlavního města Prahy jsem se pokusil formou návrhu systému hodnocení, které by bylo možné aplikovat na podmínky kteréhokoliv magistrátního úřadu statutárního města, které je uvedeno v příloze.

Musím však konstatovat, že v zásadě jsou zejména hodnocení zaměstnanců v České republice zpracována v drtivé většině pouze teoreticky a též v některých případech pouze cíleně pouze na specifické pracovní pozice. Je proto velmi potěšující, že v této oblasti vypsalo Ministerstvo pro místní rozvoj na tuto velmi aktuální problematiku v listopadu 2004 veřejnou zakázku, která směřovala na rozvoj lidských zdrojů v oblasti veřejné správy a projekt měl být zaměřen na cílovou skupinu zaměstnanců veřejné správy (tj. úředníci na krajských, městských či obecních úřadech) v oblasti manažerské a personalistické činnosti, a byla vybrána instituce Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR. Na základě byl vypracován projekt „Průzkum potřeb rozvoje lidských zdrojů na krajských, městských a obecních úřadech a následné zpracování metodiky práce s lidskými zdroji v kontextu zvyklostí EU“⁵¹⁾, na jehož základě byla stanovena určitá metodika řízení pracovního výkonu

⁵¹⁾ Řízení pracovního výkonu a hodnocení zaměstnanců ve veřejné správě ČR, č. projektu 102/2004-52, Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR pro Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha 2005.

a hodnocení zaměstnanců ve veřejné správě včetně hodnotícího dotazníku a jeho vyhodnocování. V průběhu roku 2004 byl též připraven systém hodnocení zaměstnanců v Magistrátu hlavního města Prahy, jehož výsledky byly využity jen pro plánování vzdělávacích aktivit zaměstnanců. Na základě jeho výsledků bylo konstatováno, že jde o jeden ze základních principů a možností rozvoje a zkvalitňování činností zaměstnanců. Další rozvoj zaměstnanců v návaznosti na zkvalitňování jejich činností je ovlivňován rozhodnutími politického charakteru v této oblasti.

Mohu konstatovat, že organizace veřejného sektoru či veřejné správy ve státech Evropské unie má podobné problémy. Podle dostupných informací se Evropská unie rozhodla čelit těmto problémům pomocí uplatňování moderních metod řízení kvality a výkonnosti. V minulých pěti letech byly rozpracovány a využívány srovnávací systémy hodnocení výkonu oblasti veřejné správy v rámci Evropské unie avšak s tím, že se musí v každém případě nahlížet na nejen legislativní, ale zejména na kulturní vývoj a přípravu hodnotitelů v jednotlivých zemích.

Jde zejména o systémy, vedoucí ke zvyšování výkonnosti a efektivity úřadu veřejné správy dosažením kvality podle mezinárodní normy ISO 9001/2001 nebo v literatuře uváděné systémy SPEYER či MALCOLM BALDRIGE a zejména v severských státech Evropy aplikovaný systém modelu excelence vytvořený Evropskou nadací pro řízení kvality (EFQM) tj. diagnostický nástroj pro současný stav úřadu jako sebehodnotící proces při využití benchmarkingu jako nástroje dalšího jeho rozvoje), jehož struktura byla východiskem pro vytvoření modelu CAF – Společný hodnotící rámec (hodnocení efektivnosti a kvality řízení), který je

výsledkem spolupráce ministrů EU odpovědných za veřejnou správu. První verze modelu CAF byla prezentována v květnu 2000 a další verze v roce 2002, která je již úspěšně používán v organizacích veřejné správy České republiky. Přestože model CAF umožňuje získat přehled o nejdůležitějších předpokladech a výsledcích úřadu a jejich vzájemné provázanosti, jde však o systém, který je nepřesný a závisí na sociologických, kulturněhistorických nebo i vzdělanostních aspektech hodnotících elementů. Model je založen na provedení sebehodnocení devíti kritérii, která zahrnují cca 250 otázek. Pět kritérií se týká předpokladů pro dosahování výsledků (tedy jak se musí řídit, jak se uplatňuje strategie, jak motivovat a řídit zaměstnance, jak pracovat s partnery a budovat partnerství, jak řídit procesy). Čtyři kritéria se týkají samostatných výsledků (vůči občanům, zaměstnancům, vlivu na společnost a životní prostředí, klíčové výsledky výkonnosti úřadu. Vytváří však prostor pro proces učení se, který může posunout na vyšší stupeň rozvoje, kde předpoklady a výsledky budou lépe odrážet potřeby a očekávání všech zainteresovaných stran, především však očekávání a potřeby občanů.

Další postupnou metodou vyhodnocení všech relevantních stránek fungování jednotlivého úřadu a jeho současného stavu je tzv. SWOT analýza, která je nástrojem pro celkovou analýzu silných stránek (Strengths), slabých stránek (Weakness), příležitostí možných výhod (Opportunities) a ohrožení či možných obtíží (Threats) úřadu, v našem případě jde tedy o součást veškerých uvedených hodnocení.

Všechny tyto modely jsou nepředepisující rámce hodnocení, které uznávají, že existuje mnoho přístupů, jak dosáhnout určité udržitelné excelence příslušného úřadu. Existuje tedy značná volnost při vyjadřování strategií tak, aby byly vhodné pro určitou samostatnou entitu ve veřejném sektoru, bez ohledu na její původ,

kulturní prostředí, politické klima, rozmanitost struktury či modernizační pokrok. Respektují i další jiné modely, systémy a postupy, které jsou uplatňovány zejména ve Velké Británii, Německu, Rakousku a Švýcarsku.

7. ZÁVĚR

Na základě provedených analýz je zřejmé, že vstup České republiky do Evropské unie představuje typ sociokulturní změny, která může být popsána v takových kategoriích, jako je osobnost, kultura, socializace a sociální stratifikace. Současně se ukázalo, že systém veřejné správy a její fungování v členských zemích Evropské unie nelze mechanicky unifikovat. V této práci byly naznačeny některé problémy, které v současné době ovlivňují stratifikaci společnosti v Evropě a jsou jedním z hybných nástrojů působení České republiky v Evropské unii.

Historické kořeny svědčící o snaze učinit naši zem součástí Evropy můžeme vidět v aktivitách českých představitelů, jako byl např. Jiří z Poděbrad, T. G. Masaryk⁵²⁾ či Edvard Beneš, kteří předpokládali či se snažili o určité specifikace možností vytvoření korporací nebo sdružení společností nebo států v Evropě. Již tehdy šlo o určitou reorganizaci či globalizaci Evropy vytvořením nadstátního útvaru „Spojených národů evropských“, pro jednotnost nebo určité odstranění rozporů mezi státy v Evropě.

Nelze též zapomenout na tradici výkonu veřejné správy byrokratického centralismu Rakousko-Uherska nebo orientace meziválečného Československa na Francii, vyúsťující na značný stupeň decentralizace projevujícím se výrazným podílem obcí či samotných občanů - členů zájmových sdružení a spolků, na skutečné podobě kulturního a politického života společnosti. Je též nutné připomenout, že je zde určitá objektivní nutnost akceptovat proces internacionalizace, zvláště ve vztahu k budoucí sjednocené Evropě, na druhé straně

⁵²⁾ Masaryk, T. G.: Nová Evropa, stanovisko slovanské, nákladem Gustava Dubského, Praha 1920.

je zde nutnost uchování a podpory národní kultury jako jednoho z důležitých znaků národní identity, právě v této sjednocené Evropě.

Není nezajímavé, že v současné době jednání o Smlouvě o Evropské ústavě i přesto, že jí jako takovou odmítla Francie a Nizozemsko, a kde jde nejen o rozdělení moci mezi státy (které jsou či budou členy Evropské unie), o vztahy mezi národními parlamenty a exekutivou EU, o právní postavení listiny práv a zjednodušení mnoha vzájemně se překrývajících evropských dohod, ale též stanovení atributů, které jako symboly specifikují vlastní stát tj. vlastní exekutiva, zahraniční vztahy a obranná politika, hymna, vlajka, či den vzniku, je stále zájem o globalizaci Evropy jako takové včetně tzv. sblížení výkonů veřejné správy. K bližší integraci států v Evropě mají výhrady některé státy nejen k rozdělení či omezení pravomocí EU v oblasti zemědělství, z důvodu možnosti vykupování místního průmyslu či specifikování vlastních rozhodovacích práv každého státu, začleněného do EU. Dosud není vyjasněna úloha národních parlamentů v rozhodovací a realizační fázi řešení problémů, jako jsou zemědělství, azylového přístupu, mobility pracovníků, ale i financování „celoevropských“ orgánů a podílů z daní z obrátu. Jak uvádí Bauman, „Kvazisuverenity, teritoriální rozdělení a segregace identit, které podporuje a činí nutnost globalizace trhů a informací, nejsou odrazem různosti rovnosti partnerů. To, co je pro některé svobodnou volbou, dopadá na jiné jako krutý osud.“⁵³⁾

V tuto chvíli jde o to být v pohybu – hledat, pátrat, nacházet, vyrovnávat se s nedosažitelným, neuspokojením a možnostmi si svobodně vybrat, kde ten který

⁵³⁾ Bauman, Z.: Globalizace, Mladá fronta, Praha 2000, str. 86 a násl.

bude tj. stanovení stupně mobility každého jednotlivce v rámci kultury a jiných subkultur, a jde vlastně v podstatě o sociálněkulturní změny společnosti v návaznosti na vlastní perspektivy žití jednotlivého člověka ve společnosti při určité veřejné kontrole její správy.

Evropská unie nemá přitom žádnou kompetenci v oblasti organizace veřejného sektoru v členských státech. Kriteria konvergence tj. makroekonomického prostředí veřejného sektoru v Evropě týkající se veřejného deficitu (max. 3 % HNP) a veřejného dluhu ((max. 60 % HDP), definovaná v Maastrichtské smlouvě urychlily v zemích EU ochotu kontrolovat veřejné výdaje. Rozpočtová omezení vedou k zavedení principů výkonnosti, účinnosti a vyhodnocování do řízení veřejné správy.

Až dosud je veřejná správa hluboce poznamenána svým národním dědictvím, podporované hodnotami, které jsou jednotlivým státům vlastní a pohled na různé místní samosprávy předem vylučuje myšlenku, že v blízké době bude vyřešena europeizaci metod veřejného managementu na státní a místní úrovni tzv. „uniformizace“ zaměstnání ve veřejné správě.

Cílem této práce není vyčerpávající a vše zahrnující analýza daných problémů, ale snaha alespoň dílčím způsobem zpracovat koncepci rozvoje zaměstnanců v oblasti veřejné správy v podmínkách Evropské unie. Můžeme potvrdit, že jde o dlouhodobý postupný proces sjednocování veřejné správy v zemích Evropské unie. Způsob řešení tohoto úkolu ale není dosud zcela specifikován, neboť celoevropská integrace systémů veřejné správy probíhá v jednotlivých zemích v různých kulturních kontextech.

Úkol zajistit prosperitu území či jednotlivého státu a vytvářet uspokojivé podmínky pro život občanů se s postupným přesunem kompetencí a decentralizací podle současných hospodářských a politických trendů stále více bude přesouvat na regiony a města, kde zcela logicky bude, a nejen v oblasti sjednocování výkonu veřejné správy v jednotlivých zemích Evropské unie, kladen důraz na kompetentnost a odborné znalosti zaměstnanců. Z tohoto důvodu je patrná nutnost rozvoje zaměstnanců veřejné správy, nejen při jejich výběru, ale hlavně při jejich soustavné přípravě a jejich hodnocení tak, aby byla zajištěna možnost jejich kontinuálního odborného rozvoje. Nelze však zapomínat na rozdíly postavení zaměstnanců místní samosprávy resp. Veřejné správy v zemích Evropské unie, zejména na zaměstnanecké kategorie, požadovanou způsobilost, postupy jejich přijímání, kritéria kariérního postupu, pracovněprávní vazby i jejich sociální zabezpečení.

V souvislosti s uvedeným bude muset zcela zákonitě dojít ke změně sociokulturních regulativů, jež „limitují, stimulují a determinují průběh sociálních interakcí ve standardních situacích, které působí na volbu vhodných způsobů chování, integrování zájmy a snahy jednotlivců s potřebami společnosti a zpevňují vnitřní stabilitu dané kultury“⁵⁴⁾ a též k prohloubení kulturní kooperace, založené na vzájemné spolupráci, která by však neměla vést ke ztrátě kulturní identity kooperujících kultur v našem případě veřejné správy. K tomu by mohlo napomáhat i srovnávání výkonu kvality veřejné správy na konferencích kvality ve veřejné správě zemí Evropské unie.

⁵⁴⁾ Soukup, V., Vodáková, A., Vodáková O.: Sociální a kulturní antropologie, Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 2000, str. 103.

BIBLIOGRAFIE

1. Alan, J.: Etapy života očima sociologie, Panorama, Praha 1989.
2. Bauman, Z.: Sociologie pro každý den, Mladá fronta, Praha 1966.
3. Bauman, Z.: Globalizace, Mladá fronta, Praha 2000.
4. Bláha, I. A.: Ethika jako věda, Atlantis, Praha 1990.
5. Caesar, G. J.: Zápisky o válce galské, Naše vojsko, Praha 1986.
6. Descartes, R.: Rozpravy o metodě, Jan Laichner, Praha 1947.
7. Drucker, P.F.: Řízení v turbulentní době, Management Press, Praha 1994.
8. Ehl, M.: Globalizace pro a proti, Academia, Praha 2001.
9. Freud, S.: O člověku a kultuře, Odeon, Praha 1990.
10. Fromm, E. : Umění milovat, Orbis, Praha 1966.
11. Gabura, J., Pružinská, J.: Poradenský proces, Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 1995.
12. Gadamer, H.-G.: Idea Dobra mezi Platonem a Aristotelem, ISE, Praha 1994.
13. Giddens, A.: Sociologie, ARGO, Praha 1999.
14. Hájek, L., Vítek, M.: Moderní personalistika - záruka prosperity podniku, Práce, Praha 1991.
15. Herdensonová, H.: Za horizontem globalizace (utváření udržitelné globální ekonomiky), DHARMAGAIA, Praha 2001.
16. Hobbes, T.: Výbor z díla, Svoboda, Praha 1988.
17. Holba, P.: Z dějin městské správy v Praze, Pražské aktuality, MHMP, Praha 1997.
18. Hofstede, G.: Kultura a organizace, Software lidské mysli, Karolinum, Praha 1999.
19. Chapman, R. A.: Etika ve veřejných službách pro nové tisíciletí, Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 2003.
20. Quevedo, F.: Sběrka „Kruté sny“, Odeon, Praha 1967.
21. Janoušek, J. a kol.: Metody sociální psychologie, SPN, Praha 1986.
22. Jůzl, M., Prokop, D.: Úvod do estetiky, Panorama, Praha 1989.
23. Koubek, J.: Řízení lidských zdrojů, Management Press, Praha 1995.
24. Kubr, M. a kol.: Poradenství pro podnikatele a manažery, I.,a II. díl, CAPA, Praha 1991.
25. Machač, M., Macháčová, J., Hoskovec, J.: Emoce a výkonnost, SPN, Praha 1985.

26. Mann, J.: Hranice psychologie, Orbis, Praha 1967.
27. Malinowski, B.: Vědecké teorie kultury, Krajské kulturní středisko, Brno 1968.
28. Matějů, M.: Sociologie kultury, Karolinum, Praha 1989.
29. Masaryk, T.G.: Česká otázka, Pokrok s.r.o., Praha 1908.
30. Masaryk, T.G.: Problém malého národa, ČIN, Praha 1947.
31. Masaryk, T. G.: Nová Evropa, stanovisko slovanské, nákladem Gustava Dubského, Praha 1920.
32. Mehler, A., Mrkos, J.: Umění vládnout, Melantrich, Praha 1994.
33. Murphy, R. F.: Úvod do kulturní a sociální antropologie, Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 1998.
34. Nakonečný, M.: Motivace lidského chování, Academia, Praha 1996.
35. Ortová, J.: Kulturní a sociální ekologie I., Karolinum, Praha 1996.
36. Ortová, J.: Kulturní a sociální ekologie II., Karolinum, Praha 1997.
37. Pešková, J.: Role vědomí v dějinách, NLN, Praha 1998.
38. Pešková, J.: Úvod do filozofie, Karolinum, Praha 1996.
39. Petříček, M.: Úvod do (současné) psychologie, Hermann a synové, Praha 1997.
40. Petříček, V.: Pohled do hlubin úřednickovy duše, Corona, Praha 2005,
41. Plos, J.: Úvahy o pojetí veřejné správy v podmínkách hl. m. Prahy, Institut HMP, Praha 1995.
42. Pomahač, R., Widemannová, M.: Veřejná správa a evropská právní integrace, VŠE Praha, fakulta národohospodářská, Praha 2002.
43. Rýdl, M.: Biologie, filosofie, náboženství, NPL, Praha 1963.
44. Řičan, P.: Psychologie osobnosti, Orbis, Praha 1973.
45. Řičan, P.: Cesta životem, Panorama, Praha 1990.
46. Saint-Exupéry, A.: Malý princ, Albatros, Praha 1972.
47. Soukup, V.: Dějiny sociální a kulturní antropologie, Karolinum, Praha 1996.
48. Soukup, V.: Přehled antropologických teorií kultury, Portál, Praha 2000.
49. Soukup, V., Vodáková, A., Vodáková O.: Sociální a kulturní antropologie, Sociologické nakladatelství (SLON), Praha 2000.
50. Tomšík, M., Bedrnová, E.: Sociologie a psychologie práce, SNTL, Praha 1989.
51. Vláčil, J. a kol.: Organizační kultura v českém průmyslu, CODEX Bohemia, Praha 1997.
52. Vláčil, J.: Veřejná správa - Sociálně psychologické problémy v historii a současnosti, LINDE, Praha 2002.

53. Vodáček, L. , Dvořák, V.: Management v USA, IŘ, Praha 1990.
54. Vodáček, L., Vodáčková, O.: Management na prahu 90. let, IŘ, Praha 1991.
55. Vysušil, J.: Péče o zdravý organismus firmy, Profess, Praha 1995.
56. Wolf, J.: Člověk a jeho svět, Karolinum, Praha 1993.
57. Komise evropského společenství: Bílá kniha - Příprava přidružených zemí střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu Unie, ÚVM, Praha 1995.
58. Komise evropského společenství: Bílá kniha - Evropská sociální politika, cesta vpřed pro Unii, ÚVM, Praha 1994.
59. Komise evropského společenství: Bílá kniha - Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí, Ministerstvo kultury ČR, Praha 1996.
60. Postavení civilních zaměstnanců v armádách SRN, Francie a USA, Ministerstvo obrany ČR, Praha 1992.
61. Velký sociologický slovník, Karolinum, Praha 1996.
62. Slovník světových literárních děl I. a II., Odeon, Praha 1988.

Časopisy a další prameny:

- Grospič, J.: Samospráva v Evropě, Moderní obec č. 2/1995, str. 42 - 43.
- Kopecký, M.: Historie a současnost právní úpravy obecní samosprávy, Moderní obec č. 2/1995, str. 44 - 46.
- Ministr, J., Vlček, P.: Zvyšování kvality služeb organizací státní správy a samosprávy pomocí nástrojů procesní analýzy, Veřejná správa č. 17/2002, str. 26 - 27.
- Provazník, D.: Jak funguje veřejná správa v zemích Evropské unie, Ekonom č. 12/2000, str. 20.
- Polian, M.: Vybrané problémy veřejné správy, Veřejná správa č. 41/1999, příloha.
- Šlosarčík, I.: Homo Magistratus Europaeus: popis živočišného druhu, Personální zázemí a kariérní mechanismus aparátu Evropské komise, Integrace č.12/2002.
- Vedral, J.: Pojetí územní samosprávy, Veřejná správa č. 44/1999, příloha.
- Vidláková, O.: Aktuální přehled veřejné správy a veřejné služby v členských zemích EU, Veřejná správa č.18/ 2002, příloha.

- Vidláková, O.: Evropský pohled na místní správu (Část I.), Veřejní správa č. 6/2003, str. 24 - 26.
- Vidláková, O.: Evropský pohled na místní správu (Část II.), Veřejní správa č. 7/2003, str. 23 - 25.
- Analytická metoda hodnocení prací v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech, Profesiogram, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Praha 1997.
- Informatická podpora rozhodovacích procesů personalistického top managementu v ozbrojených silách Ministerstva obrany ČR (systém Libuše), Správa sociálních služeb Ministerstva obrany ČR, Praha 1996.
- Pokyny k vypracování popisů pracovních míst města Norimberk (Hinweise zur Erstellung von Arbeitsplatzbeschreibungen bei der Stadt Nürnberg), Organizační úřad města Norimberka (Organisationsamt Stadt Nürnberg), Norimberk 1988.
- Zemský disciplinární řád (Landesdisziplinarordnung č. 2031-1), Senát Berlín, Berlín 1992.
- Zdokonalování veřejné správy (Projekt PHARE), Analýza veřejné správy ČR, NVF, Praha 1998.
- Minimum personálního řízení ve veřejné správě (Projekt Phare 2000 - CZ 9703-01-01- 03-02-026 Systémy rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě), Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2000.
Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/reforma/phare>>.
- Modernizace ústřední státní správy v České republice (projekt Phare 2000 - CZ 00.09.01), Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2001.
Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/reforma/phare>>.
- Řízení pracovního výkonu a hodnocení zaměstnanců ve veřejné správě ČR, č. projektu 102/2004-52, Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR pro Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha 2005.
- Úmluvy Mezinárodní organizace práce, ÚVM, Praha 1992.
- Smlouvy o Evropské unii, ÚVM, Praha 1996.
- Sdělení Ministerstva zahraničních vztahů ČR č. 181/1999,Sb., Evropská charta místní samosprávy, Tiskárna Ministerstva vnitra ČR, Praha 1999.
- Sdělení Ministerstva zahraničních vztahů ČR č. 14/2000 Sb., Evropská sociální charta, Tiskárna Ministerstva vnitra ČR, Praha 2000.

- Sdělení Ministerstva zahraničních vztahů ČR č. 94/2000 Sb., Evropská rámcová úmluva o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady, Tiskárna Ministerstva vnitra ČR, Praha 2000.
- Reforma veřejné správy v České republice, Ministerstvo vnitra ČR, Praha 2003.
- Patříme do Evropy?, Český statistický úřad Praha, Praha 2003.
- Česká republika v rámci hospodářské a sociální soudržnosti EU, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Praha 2003.
- Program iniciativy společenství EQUAL, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Praha 2003.
- Zahraniční kulturní a vzdělávací politika SRN, Goethe Institut, Berlin 2001.
- Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí I. až III., VIP v.s.o., Praha 1996.
- Vztah státu ke kultuře, kulturní politika evropských zemí (aktualizace vybraných problémů), VIP v.s.o., Praha 2004,
- Usnesení vlády ČR č. 814 k návrhu systému přípravy pracovníků ve veřejné správě, Praha 2000.
Dostupné z WWW: <<http://wtd.vlada.cz>>.
- Usnesení vlády ČR č. 40 o aktualizaci Strategie účinnější státní podpory kultury (kulturní politiky), Praha 2001.
Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz>>.
- Usnesení vlády ČR č. 619 k návrhu Koncepce modernizace ústřední státní správy se zvláštním přihlédnutím k systemizaci a organizačnímu uspořádání správních úřadů, Praha 2001.
Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz>>.
- Usnesení vlády ČR č. 164 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb, Praha 2002.
Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz>>.
- Usnesení vlády ČR č. 210 k návrhu Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku, Praha 2003.
Dostupné z WWW: <<http://www.vlada.cz>>.

Periodika:

Veřejná správa, týdeník vlády ČR, Ministerstvo vnitra ČR, ročníky 1995 až 2005.
Moderní obec, vydavatelství Economia, a. s. Praha, ročníky 1994 až 2005.

Ekonom, vydavatelství Economia, a. s. Praha, ročníky 1999 až 2005.

Internetové stránky:

<<http://www.unis.cz>>

<<http://www.euroscop.cz>>

<<http://www.eurostat.cz>>

<<http://www.portal.gov.cz>>

<<http://www.europa.eu.int/youreurope>>

<<http://www.integrace.cz>>

<<http://www.vlada.cz>>.

<<http://www.mvcr.cz>>

<<http://www.mzv.cz/ČR> a Evropská unie>

<<http://www.mmr.cz>>

PŘÍLOHA č. 1.

**Srovnávací analýza situace zaměstnanců místní samosprávy v patnácti zemích EU*)
a v České republice**

Země		Rakousko
Počet zaměstnanců místní samosprávy		81 400 zaměstnanců r. 1998 (mimo Vídeň)
Kategorie zaměstnaneckého poměru	Statutární nebo smluvní zaměstnanci	Úředníci civilní služby („Beamte“) podle legislativy veřejného sektoru; smluvní zaměstnanci podle legislativy soukromého sektoru („Vertragbedienstete“) nebo podle obecného práva
Hlavní kategorie zaměstnaneckého poměru	Každá země má hlavní kategorii, která může být statutární nebo smluvní	Úředníci civilní služby („civil servants“): výjimka 14% pracovní síly celkem
Právní postavení zaměstnanců	Statutární zaměstnanci	Speciální postavení pro místní úředníky civilní služby v každé zemi ale ohled na princip homogenity ústí v určitou statutární jednotnost v zemích
	Smluvní zaměstnanci	Podmínky zaměstnání jsou stanoveny v zákoně z roku 1948
Orgán odpovědný za nábor	Jakou autonomii mají místní samosprávy?	Výběr obecních zaměstnanců místní samosprávou
Procedura nábory	Statutární zaměstnanci	Výběr na základě vzdělání a schopností - konkurzní zkoušky
	Smluvní zaměstnanci	Procedura nábory není kodifikována
Způsobilost občanů zemí EU	Používá se princip volného pohybu zaměstnanců na pracovní místa místních zaměstnanců veřejné správy?	Podmínky přístupu k pracovním místům místních zaměstnanců veřejné sektoru jsou identická s podmínkami pro státní příslušníky
Služební postup	Statutární zaměstnanci	Všeobecným pravidlem je služební postup na základě seniority kromě ročního hodnocení výkonnosti
	Smluvní zaměstnanci	Neexistuje specifický systém služebního postupu
Záruky zaměstnání	Statutární zaměstnanci	Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání; bylo vyvinuto pracovní vyjednávání za účelem sociálního partnerství
	Smluvní zaměstnanci	Zaměstnanci a pracovníci nemají zaručeno celoživotní zaměstnání; bylo vyvinuto pracovní vyjednávání za účelem sociálního partnerství
Systémy sociálního zabezpečení	Statutární zaměstnanci	Specifický systém sociálního zabezpečení
	Smluvní zaměstnanci	Obecný systém sociálního zabezpečení
Pracovní otázky a práva	Statutární zaměstnanci	Úředníci civilní služby nemají právo stávkovat
	Smluvní zaměstnanci	Zaměstnanci a pracovníci mají právo stávkovat
Procento nákladů na zaměstnance v rozpočtu místní samosprávy		33% pro obce v r. 2000

*) Zveřejněno společností Dexia Crédit Local, Paris 2002 (mimo Českou republiku - vlastní výzkum)

Belgie	Dánsko
274 500 zaměstnanců r. 1999	684 500 zaměstnanců r. 1999
Statutární zaměstnanci podléhají legislativě veřejného sektoru; smluvní zaměstnanci jsou řízeni legislativou soukromého sektoru	Statutární zaměstnanci podléhají legislativě veřejného sektoru; smluvní zaměstnanci jsou řízeni legislativou soukromého sektoru
Úředníci civilní služby: pravidlo (50% pracovní síly celkem), i když počet smluvních zaměstnanců roste	Úředníci civilní služby ("civil servants"): výjimka 20% pracovní síly celkem
Právní postavení místních zaměstnanců civilní služby je odlišné od státních zaměstnanců a je určeno zastupitelstvy obcí a provincií	Neexistuje celostátní právní postavení pro místní zaměstnance, ale harmonizace statutárních pravidel zajištěná ministerstvem financí
Obecné právo s odvoláním na pracovní záležitosti	Podmínka zaměstnání se řídí státními pracovními dohodami
Každá místní samospráva může svobodně přijímat pracovní síly, které chce, a má právo jmenovat jednotlivé zaměstnance	Místní samosprávy mohou přijímat kohokoliv chtějí
Konkurzní přijímací zkoušky a další zkoušky	Volně definovaná procedura přijímání; výběr na základě interview
Procedura přijímání není kodifikována	Procedura přijímání není kodifikována
Stejné podmínky přístupu, jako jsou požadovány od státních příslušníků s výjimkou pracovních míst, jež obsahují výkon "prerogativ veřejného úřadu"	Státní příslušnost je podmínkou pro pozice v policii a v právním systému a pro státní zaměstnance v ministerstvech ústřední vlády
Služební postup na základě seniority	Každá místní samospráva si může stanovit kritéria služebního postupu, ale základním zůstává princip seniority
Neexistuje specifický systém služebního postupu	Neexistuje specifický systém služebního postupu
Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání	A priori, úředníci civilní služby mají zaručeno zaměstnání, ale je vždy možné je propustit a uzavřít dočasnou smlouvu /na tři až devět let)
Smluvní zaměstnanci nemají zaručeno celoživotní zaměstnání	Smluvní zaměstnanci nemají zaručeno celoživotní zaměstnání
Specifický systém sociálního zabezpečení pro rodinné dávky a pracovní úrazy veřejného sektoru, jinak platí obecný systém sociálního zabezpečení	Obecný systém sociálního zabezpečení pro všechny zaměstnance veřejného sektoru
Právo na stávku a právo na zřízení odborových organizací (zákon z. r. 1974)	Úředníci civilní služby nemají právo na stávku; odbory a organizace místní správy hrají hlavní úlohu v pracovním vyjednávání
	Smluvní zaměstnanci mají právo na stávku
51% pro obce a provincie v r. 2000	39% pro kraje a obce v r. 1999

Finsko	Francie
416 000 zaměstnanců r. 2000	1.3 mil. zaměstnanců r. 1999
Úředníci civilní služby se řídí legislativou veřejného sektoru a nazývají se "veřejní zaměstnanci" (public servants); obecní zaměstnanci jsou přijímáni podle smlouvy na základě legislativy soukromého sektoru	Územní zaměstnanci civilní služby (civil servants) jsou řízeni legislativou veřejného sektoru; veřejní zaměstnanci "speciálního režimu" jsou řízeni legislativou soukromého sektoru; ostatní zaměstnanci jsou přijímáni na základě smlouvy podle legislativy soukromého sektoru
Úředníci civilní služby: pravidlo (54%)	Úředníci civilní služby: pravidlo (61%6, počet smluvních roste
Specifické postavení zahrnující prvky státního statutu a obecních předpisů	Specifické právní postavení místních úředníků civilní služby (local civil servants) integrované do právních norem upravujících civilní službu
Obecné právo s odvoláním na pracovní záležitosti	Podmínky zaměstnání jsou stanoveny "zákonným dekretem" ("decree-law") z 15.2.1988
Obce rozhodují o přijímání a jmenování svých zaměstnanců	Místní samosprávy mohou přijmout kohokoliv chtějí. Musejí však využívat služeb manažerských center a Státního centra Územní civilní služby
Výběr na základě hodnocení a interview	Obecním pravidlem je konkurzní přijímací zkouška; úspěšní kandidáti jsou zaneseni na seznam využitelnosti
Procedura přijímání není kodifikována	Procedura přijímání není kodifikována
Stejné podmínky přístupu, jaké jsou požadovány od státních příslušníků	Stejné podmínky přístupu, které platí pro státní příslušníky s výjimkou pozic obsahující výkon "prerogativ veřejného úřadu" - zákon z r. 1991
Hodnocení individuálního výkonu beroucí v úvahu hierarchické postavení	Služební postup podle seniority a v menší míře podle zásluh
Neexistuje specifický systém služebního postupu	Není specifický systém služebního postupu
Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání	Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání (ale nikoli pozici)
Obecní zaměstnanci nemají zajištěno celoživotní zaměstnání	Není zaručeno celoživotní zaměstnání
Obecní systém sociálního zabezpečení s výjimkou odchodu do výslužby	Specifický systém sociálního zajištění
Obecný systém sociálního zabezpečení	Všeobecný systém sociálního zabezpečení
Svoboda shromažďovací a právo stávkovat je uznáváno. Odbory hrají velmi důležitou úlohu v pracovním vyjednávání	Právo na stávku a na příslušnost k odborů. Odbory poměrně mocné
Zaměstnanci a pracovníci mají právo stávkovat	
64% pro obce v r. 1999	42,% regiony, departementy a obce v r. 2001

Německo	Řecko
1.6 mil. Zaměstnanců r. 1999	47 500 zaměstnanců v r. 1998
Úředníci ("Beamte") jsou řízeni legislativou veřejného sektoru, zaměstnanci ("Angestellte") a pracovníci ("Arbeiter") jsou přijímáni na základě smlouvy podle legislativy soukromého sektoru	Územní úředníci civilní služby jsou řízeni legislativou veřejného sektoru; veřejní zaměstnanci "speciálního režimu" jsou řízeni legislativou soukromého sektoru; ostatní zaměstnanci veřejného sektoru jsou přijímáni na základě smluv podle legislativy soukromého sektoru
Úředníci civilní služby: výjimka (11% všech zaměstnanců)	Úředníci civilní služby: pravidlo (63%)
Speciální právní postavení pro místní úředníky civilní služby v každé zemi, které obecně vzato je adaptací právního postavení státních zaměstnanců (State civil servants)	Specifické právní postavení pro úředníka civilní služby místní samosprávy; které je velmi podobné postavení státních zaměstnanců (State civil servants)
Právní postavení je řízeno podle "Bundestegestelltarif" (BAT) pro zaměstnance a podle "Bundesmanteltarifvertrag" (BMV) pro pracovníky	Obecné právo s odkazem na pracovní záležitosti
Místní samosprávy jsou suverénní ve výběru a jmenování svých zaměstnanců	V kompetenci místních samospráv je vytvářet pracovní místa
Výběr na základě vzdělání a schopnosti. Dlouhá a komplexní procedura, která zahrnuje konkurzní zkoušky a profesionální školení (až 7 let)	Konkurzní přijímací zkouška nebo prioritní systém
Procedura přijímání není kodifikována	Přijímací procedura není kodifikována
Stejně podmínky, jaké jsou požadovány od státních příslušníků s výjimkou pozic obsahujících výkon "prerogativ veřejného úřadu" - zákon z července 1994	Zaměstnání veřejného sektoru je otevřeno pro občany zemí Evropské unie
Služební postup na základě seniority je základním principem a současně se přihlíží k zásluze	Z největší části princip seniority, s odkazem na hierarchickou pozici a ocenění hierarchicky nadřazených
Není specifický systém služebního postupu	Neexistuje specifický systém služebního postupu
Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání	Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání
Zaměstnanci a pracovníci mají zajištěno celoživotní zaměstnání po 15 letech služby	Není zaručeno celoživotní zaměstnání
Specifický systém sociálního zabezpečení	Specifický systém sociálního zabezpečení
Zaměstnanci a pracovníci: všeobecný systém sociálního zabezpečení s dalšími dávkami ve zdravotnictví v rámci pracovních smluv	Všeobecný systém sociálního zabezpečení
Úředníci civilní služby nemají právo stávkovat, ale jsou účastní v přípravě upravující jejich právní postavení	Právo na stávku a uznání odborů
Zaměstnanci a pracovníci mají právo na stávku. Systém pracovních dohod	
36% pro obce a okresy v r. 1999	79% pro departmenty a obce od r. 1998

Irsko	Italie
34 200 zaměstnanců v r. 2000	1.5 mil zaměstnanců v r. 1999
Úředníci jsou podřízeni specifickým podmínkám zaměstnání; ne-úředníci (tj. pracovníci nemající charakter úředníka)	Smluvní zaměstnanci řízení legislativou soukromého sektoru, náležitosti jejich smluv jsou stanoveny ve státní smlouvě o zaměstnání
Úředníci civilní služby: pravidlo (100%)	Všechny pozice jsou řízeny legislativou soukromého sektoru
Specifické právní postavení, odlišné od ostatních státních zaměstnanců (State civil servants)	Není jiné právní postavení než to, které je obsaženo ve státní pracovní smlouvě a místní pracovní smlouvě
Úplná autonomie v náborech na "nižší" pracovní místa a omezená autonomie v náborech na "vyšší" pracovní místa	Místní samosprávy mají významnou autonomii týkající se náborech
Konkurzní zkouška (pro pozice na "vyšší" pracovní místa)	Konkurzní zkouška (ústavní zásada) s písemnou a ústní částí
Stejně podmínky, jaké se vyžadují od státních příslušníků	Stejně podmínky přístupu, jaké se vyžaduje u státních příslušníků s výjimkou pozic, jež zahrnují výkon "prerogativ veřejného úřadu"
Hodnocení Komise pro místní jmenování nebo místním manažerem	Princip seniority a nedávné zavedení hodnocení služebního výkonu a účinnosti zaměstnance
Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání	Není záruka celoživotního zaměstnání
Všeobecný systém sociálního zabezpečení od r. 1995	Všeobecný systém sociálního zabezpečení (znovu od r. 1993)
Je uznáno právo na stávkou; odbory vyjednávají v arbitrážních výborech	Právo na stávkou. Odbory mají důležitou úlohu v pracovním vyjednávání
není k dispozici	16% pro regiony, provincie a obce v r. 1999

Lucembursko	Nizozemsko
3 200 zaměstnanců v r. 1999	213 000 zaměstnanců v r. 1999
Obecní úředníci civilní služby jsou řízeni legislativou veřejného sektoru; zaměstnanci a pracovníci jsou nájímáni na základě smlouvy podle legislativy soukromého sektoru	Úředníci civilní služby jsou řízeni legislativou veřejného sektoru; smluvní zaměstnanci jsou řízeni legislativou soukromého sektoru (typ smluv byl zrušen v r. 1993)
Úředníci civilní služby: výjimka (35%)	Úředníci civilní služby : pravidlo (95%)
Specifické právní postavení pro obecní úředníky civilní služby (zákon od r. 1985)	Specifické právní postavení je definováno každou místní samosprávou v rámci zákona o státní službě z r. 1929
Podmínky zaměstnání podobné podmínkám soukromého sektoru (podle zákona č. 1985)	Obecní zákon s odkazem na pracovní záležitosti
Místní samosprávy mají pravomoc zřizovat pracovní místa, jež považují za nutná. Ústřední správa (vláda) vykonává pouze následnou kontrolu (a posteriori)	Místní samosprávy mají pravomoc najímat své zaměstnance; mají významnou autonomii
Konkurzní zkouška	Výběr na základě vyhodnocení a interview. Stejná přijímací procedura jako v soukromém sektoru
Přijímací procedura není kodifikována	
Zákon z r. 1999 vyloučil podmínku státní příslušnosti pro přístup k pozicím ve veřejné správě	Podmínka státního občanství byla zrušena v r. 1988
Stanovený je princip seniority	Hodnocení
není specifikován princip služebního postupu	
Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání	Není zaručeno celoživotní zaměstnání
Není zaručeno celoživotní zaměstnání	
Specifický systém sociálního zabezpečení řízený organizací zdravotního pojištění pro úředníky civilní služby a obecní zaměstnance	Specifický systém sociálního zabezpečení, který je postupně integrován do všeobecného systému Všeobecný systém sociálního zabezpečení
Svoboda shromažďování, odbory a právo na stávkou se uznávají	Právo na stávkou je uznáno. Odbory se účastní rozhodovacího procesu v poradních výborech
36% pro obce v r. 1999	26% pro obce a provincie v r. 1999

Portugalsko	Španělsko
99 600 zaměstnanců v r. 1996	1,1 milionu zaměstnanců v r. 2000
Úředníci civilní služby řízení legislativou veřejného sektoru nebo "stálý personál" ("permanent staff"); smluvní zaměstnanci, jejichž je většina je rovněž řízena legislativou veřejného sektoru	Kariéroví úředníci civilní služby pracující pro územní samosprávu; personál pracující dočasně na pozicích civilní služby; smluvní zaměstnanci řízení legislativou soukromého sektoru
Úředníci civilní služby" pravidlo (80%)	Státní zaměstnanci: pravidlo (50% pracovní síly celkem), i když počet smluvních zaměstnanců v posledních letech rychle vzrůstal
Určité základní texty, ale nikoli reálné specifické právní postavení. Obecná pravidla velmi podobná těm, kterými se řídí právní postavení státních zaměstnanců (State civil servants)	Jednotné obecné právní pravidlo postavení pro stát, regionální a místní úředníky civilní služby přizpůsobené místním situacím
Více textů definuje podmínky zaměstnání pro zaměstnance řízené legislativou soukromého sektoru, zejména zákonným dekretem z r. 1987	Podmínky zaměstnání definované na státní úrovni, přizpůsobené místním potřebám
Místní samosprávy rozhodují o nábore svých zaměstnanců,	Místní úředníci civilní služby jsou volně přijímáni místními samosprávami; tři pozice musí být obsazeny a přenechány státními zaměstnanci (State civil servants)
Konkurzní zkoušky organizované ústřední správou (vládou)	Konkurzní přijímací zkouška nebo zkouška na měření schopnosti
Žádné konkurzní zkoušky	Přijímací procedura není kodifikována
Zaměstnání veřejného sektoru je otevřeno pro občany zemí EU pro pracovní místa "technické povahy"	Stejně podmínky přístupu, jaké jsou požadovány od státních příslušníků, s výjimkou pracovních míst obsahujících výkon "prerogativ veřejného úřadu"
Princip seniority	Služební postup zásadně závisí na principu zásluhovosti a seniority
Není specifikován systém služebního postupu	Není specifikován systém služebního postupu
Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání	Úředníci civilní služby mají zaručeno celoživotní zaměstnání
Není zaručeno celoživotní zaměstnání	Smluvní zaměstnanci nemají zaručeno celoživotní zaměstnání
Specifický systém sociálního zabezpečení, od r. 1984 je integrován do všeobecného systému sociálního zabezpečení	Všeobecný systém sociálního zabezpečení pro kariérové úředníky civilní služby místní samosprávy, Specifický systém pro státní zaměstnance (State civil servants)
Všeobecný systém sociálního zabezpečení	Všeobecný systém sociálního zabezpečení,.
Všeobecné právo na stávku. Odbory se účastní rozhodování o platech,	Právo na stávku a na účast v odborech. Odbory mají pouze menší úlohu v pracovním vyjednávání.
důchodových dávkách a pracovních podmínkách	
52% pro obce v r. 1999	53% pro obce a kraje v r. 1999

Švédsko	Spojené království (GB)
949 300 zaměstnanců r. 1998	1,4 milionu zaměstnanců v r. 2000
Všichni územní zaměstnanci veřejného sektoru jsou přijímáni na základě soukromoprávních smluv	Všichni územní zaměstnanci veřejného sektoru jsou přijímáni na základě soukromoprávních smluv
Neexistují pracovní místa, jež by podléhala legislativě veřejného sektoru	Neexistují pracovní místa podřízená legislativě veřejného sektoru
Neexistuje specifické právní postavení, ale vysoce vyvinutý systém pracovních smluv	Neexistuje specifické právní postavení, ale vysoce vyvinutý systém pracovních smluv
Místní samosprávy mohou přijímat své zaměstnance podle ustanovení pracovního zákonodárství	Místní samosprávy mají absolutní autonomii v politice přijímání pracovních sil
Výběr podle konkurzní zkoušky ve formě interview	Výběr na základě interview, vysokoškolských hodností a doporučení
Podmínky přístupu na místní pracovní místa veřejného sektoru jsou totožné jako u pracovních míst rezervovaných pro státní příslušníky od r. 1994	Neexistují podmínky státní příslušnosti pro občany zemí EU
Výkonnost a technické dovednosti	Zásluha a seniorita - hodnocení výkonu se stává nyní určujícím faktorem
Není zaručeno celoživotní zaměstnání	Není zaručeno celoživotní zaměstnání
Všeobecný systém sociálního zabezpečení s doplňujícími zdravotními dávkami	Všeobecný systém sociálního zabezpečení s doplňkovými důchodovými dávkami
Právo na stávku. Odbory jsou uznávány jako hlavní aktéři v pracovním vyjednávání	Právo na stávku. Odbory hrají důležitou úlohu v pracovním vyjednávání.
53% pro obce a kraje v r. 1999	50% pro místní samosprávy v r. 2000

Česká republika
cca 835 000 všech zaměstnanců veřejné správy (podle ČSÚ v roce 2005)
Úředníci jsou podřízeni specifickým podmínkám legislativy veřejného sektoru, zaměstnanci(pracovníci) nemající charakter úředníka podle pracovního zákonodárství
Úředníci (pravidlo výkonu veřejné správy)
Obecné pracovní právo s odvoláním na specifické podmínky pro úředníky
Obecné pracovní právo
Místní samosprávy jsou kompetentní k vytváření pracovních míst a provádí výběr podle stanovené legislativy veřejného sektoru včetně jmenování svých zaměstnanců
Výběrové řízení
Přijímací procedura není kodifikována
Stejně podmínky, které se vyžadují od státních příslušníků
není stanoven, neuplatňuje se
Není zaručeno celoživotní zaměstnání
Všeobecný systém sociálního zabezpečení
Právo na stávku. Odbory jsou uznávány v pracovním vyjednávání jako důležitý faktor
Není k dispozici

Výpis ze Závěrečné zprávy - Projekt Phare 2000 - CZ 9703-01-01-

03-02-026 „Systémy rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě“,

**Díl 1 PŘÍLOHA 8 - Org. Komp. RLZ - Kariérní rozvoj**

JUDr. Tomáš Louda, Liam Heavin

I. ÚVOD

Úspěšné zvládnutí požadavků na vzdělání a rozvoj vyžaduje znalost dalších prvků systému lidských zdrojů a vztahů mezi vzděláváním a těmito dalšími prvky systému, k nimž patří nábor, zdroje, analýza a plánování pracovních sil. Je důležité vyvolat diskusi o místě kariérního rozvoje ve vztahu k nim. Důležitou aktivitou je plánování pracovních sil, které využívá rozbor (analýzu) pracovních sil, určí počet současných pracovníků, kteří budou pracovat na ministerstvu a jiném správním úřadu v jednotlivých budoucích letech. Je vždy možné analyzovat odhadovaný budoucí pohyb personálu ministerstva vyvolaný úmrtími, odchodem do důchodu a průměrnou fluktuací, ale je třeba brát v úvahu i služební postup pracovníků a nutnost jejich vhodné a efektivní náhrady.

Je důležité a nutné dívat se na plánování a obsazování volných míst z hlediska jednotlivce. I když ve veřejné správě existuje určitý počet pracovníků, kteří s radostí zůstanou na svých dnešních místech, je mnoho těch, kteří považují pro sebe jako zaměstnance za důležité tyto faktory:

- dosáhnout na ministerstvu postupu jak v zajímavé práci, tak i v zodpovědnosti a v úrovni (třídě),
- zlepšit si příjem.

Oba tyto faktory představují pro jednotlivce služební postup, a protože služební postup může být jejich cílem, může být také motivací pro většinu pracovníků ve vedoucích funkcích nebo při řízení nových zaměstnanců. Jednotlivec, který má zájem na povýšení (služebním postupem) nebo na nalezení příležitosti k postupu bude pravděpodobně mít zájem o kariéru ve veřejné správě. Kariéra se definuje jako

- pole působnosti, na němž osoba pracuje;
- konečné postavení této osoby na konci jejího pracovního období;
- sled funkcí vykonávaných v časově vymezených obdobích, vedoucí k tomuto konečnému postavení.

Výhled, který osoba uvažuje ve své kariéře, zahrnuje jak její ambice, přání a preference, tak i její očekávání toho, co jí život v budoucnu nabídne. Tento výhled je tím jasnější, čím bližší budoucnosti se týká. Při tom tato osoba myslí více na postup nebo na obchod z veřejné správy než na konečné postavení na konci své kariéry. Tito zaměstnanci veřejné správy chtějí vědět, zda jsou na jejich ministerstvu nebo na jiném resortu či správním úřadu funkce, které jsou v oblasti jejich působnosti nebo profese, do nichž by mohli postoupit v ne příliš vzdálené budoucnosti.

II. KARIERNÍ PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJ

Většina zodpovědných organizací se snaží využít co nejlépe potenciálu svých pracovních sil, Za tímto účelem vytvořily systémy kariérního plánování a rozvoje. V určitých stupních kariéry jednotlivých zaměstnanců se provádí jakási "inventura", jejímž účelem je:

- zjistit ambice a aspirace jednotlivých osob,
- získat přehled o jejich dosavadních zkušenostech a výkonech,
- profilovat jejich schopnosti, dovednosti a znalosti,
- udělat přehled jejich možného budoucího působení a zodpovědnosti (analýza potenciálu),
- připravit program osobního rozvoje, který může zahrnovat i další specializované vzdělávání (programy mobility).

Tato "inventura" může pozůstat pouze z prohození výše uvedených bodů s jednotlivými zaměstnanci; další osoba, která se jí účastní, však musí být kvalifikovaným zástupcem odboru řízení lidských zdrojů příslušného ministerstva.

V mnoha ohledech může tuto "inventuru" nahradit roční hodnocení zaměstnanců, za předpokladu, že hodnotitel je vyškolen v tom, aby mohl tuto funkci účinně vykonávat.

Plánování nástupnictví s tím úzce souvisí v tom, že se zabývá výběrem a přípravou pracovníků pro funkce, které by měli zaujmout v budoucnosti. Uvolnění funkcí je celkem předvídatelné na základě odchodů do důchodu nebo změn v ministerstvu. Méně předvídatelné může být i na základě vážné nemoci, úmrtí nebo vynuceného ukončení zaměstnání. Na jeho základě může být možné a nutné organizovat specifické vzdělávací programy k rozvoji zaměstnanců určených za nástupce na uvolněná místa.

Plánování nástupnictví v řídicích funkcích se zaměřuje na zajištění dostatečného počtu příslušně kvalifikovaných a schopných pracovníků pro pokrytí budoucích potřeb ministerstva. Potenciální řídicí pracovníci by měli mít

- vzdělání a zkušenosti opravňující je k převzetí zodpovědnosti na úrovni slučitelné s jejich schopnostmi,
- praktické vedení, povzbuzení a podporu, aby si uvědomili svůj potenciál a možnost uspokojení svých kariérních ambicí a aby v důsledku toho měli snahu setrvat v ministerstvu.

Pohovory při odchodu jsou důležitou zpětnou vazbou pro ministerstvo, když někteří zaměstnanci odcházejí z veřejné správy. Jejich účelem je zajišťování důvodů jejich odchodu. Velmi často tyto pohovory mohou pomoci k zjištění různých vzdělávacích potřeb v samotném ministerstvu. Mohou odhalit také různé aspekty pracovních podmínek, stavu řízení (pozitivního i negativního) a podrobnosti týkající se vzdělávání, které zaměstnanci, zůstávající v ministerstvu, nikdy nevyšloví.

Souvislost kariérního rozvoje s řízením lidských zdrojů

Má-li ministerstvo přitahovat a udržovat si loajální produktivní personál k výkonu veřejné správy, musí zahrnout potřeby svých zaměstnanců, jejich zkušenosti a růst do svých funkcí, systémů odměňování a struktury. I když ministerstva nemohou nabízet neomezené možnosti postupu, je nutné, aby adekvátně zohledňovala kariérní aspirace svých zaměstnanců obohacováním jejich funkcí, osobním rozvojem a kariérním rozvojem. K potenciálním přínosům účinného kariérního rozvoje patří:

- usnadnění rovnocenného zaměstnání,
- tvorba náročnějších funkcí,
- snížení fluktuace a nepřítomnosti v zaměstnání,
- zvýšení motivace,
- usnadnění plánování nástupnictví,
- zlepšení komunikace a produktivity.

Řízení lidských zdrojů v každém ministerstvu se musí snížit pochopit a podporovat různé rozvojové potřeby zaměstnanců veřejné správy v různých stadiích jejich života a kariéry. Na počátku své kariéry se zaměstnanci snaží vyzkoušet si různé role, aby zjistili své preference. Když se tak stane, budou mít zaměstnanci snahu stabilizovat se a rozvíjet se tak, aby dosáhli rozvoje a postupu prostřednictvím své práce. Později si zaměstnanci na základě rozboru a zkušeností začnou vytvářet jasnější obraz svých kariérních cílů, očekávání a možností. Kariérní plánování a rozvoj by měly brát ohled na tyto úvahy a rozmanité potřeby rozvoje tím, že by jim nabídly práci, která jim dává možnosti růstu, identifikace s úkoly a uspokojení. V rámci řízení lidských zdrojů v každém ministerstvu by kariérní rozvoj měl zahrnovat všechny pracovníky veřejné správy a ne pouze ty ve vyšších funkcích.

Účinný kariérní plán musí brát v úvahu i další problémy a činnosti, které patří k řízení lidských zdrojů obecně:

- jasné popisy práce, které kromě základního přínosu k řízení zajištění i průhlednosti při stanovení dalšího kariérního postupu,
- systém odměňování, který zajišťuje uznané finanční i psychologické uspokojení mezi úrovněmi (třídami),
- systém obsazování funkcí, který zajišťuje rovnost vnitřních a vnějších uchazečů při náboru pracovníků,
- odstraňování překážek, které umožňuje ministerstvu odstraňovat kariérní překážky, které by mohly bránit v růstu a rozvoji jednotlivých ministerstev.

Pracovníci veřejné správy by měli být povzbuzováni, aby sami průběžně vyhodnocovali své výkony, dovednosti, zájmy a motivaci. Měli by zvyšovat své znalosti a zlepšovat své dovednosti vzděláváním a pracovními zkušenostmi. Svým řízením lidských zdrojů ministerstvo může usnadnit rozvoj svých zaměstnanců nabídkou dobře formulovaných a náročných funkcí a hodnocením jejich výkonů, poskytujícím mu zpětnou vazbu a tím i usměrňujícím a umožňujícím tvorbu pozitivní politiky rozvoje lidských zdrojů. Tu musí podporovat i řídicí tým ministerstva pro personální rozvoj, který musí mít potřebné dovednosti i zdroje k realizaci této úlohy.

III. KRITÉRIA KARIÉRNÍHO PLÁNOVÁNÍ, JEHO TECHNIKY A METODY

Úspěch kariérního plánování závisí na pěti aspektech či kritériích. Jsou to:

- dialog
- vedení
- individuální angažovanost
- zpětná vazba
- mechanismus kariérního plánování.

DIALOG představuje vztah mezi jednotlivcem a ministerstvem. Dialog může vytvořit otevřenost a důvěru ku prospěchu obou stran. Lze jej realizovat celou řadou způsobů. Podstatné však je, že bez něj nelze realizovat žádné kariérní plánování.

VEDENÍ s hlediska ministerstva představuje v podstatě informace o kariérní oblasti, v níž jednatel musí fungovat. Tyto informace lze poskytovat formou seminářů nebo poradenstvím třetích osob.

INDIVIDUÁLNÍ ANGAŽOVANOST musí být vytvořeny prostředky, umožňující jednotlivci specifikovat své kariérní cíle, hodnoty a ostatní osobní prvky. Ve speciálních kariérních seminářích lze optimalizovat poměr mezi tím, co si jednatel přeje a tím, co je možné.

ZPĚTNÁ VAZBA k jednateli je důležitá tím, že umožňuje vytvořit základnu pro poznání jeho chování a pro zavádění vhodných změn podle zjištěných poznatků. Může mít formu osobních pohovorů s nadřízenými (1 : 1).

MECHANISMUS KARIÉRNÍHO PLÁNOVÁNÍ jeho postupy a techniky musí do sebe vzájemně zapadat jako subsystémy. Protože to jsou prostředky realizace výše uvedených čtyř kritérií, je třeba jim věnovat důkladnou pozornost.

Při úvahách o **technikách a metodách** kariérního plánování je třeba si uvědomit, že pohovory mezi vedoucími pracovníky, řídicími pracovníky a podřízenými jsou vazbami v procesu kariérního plánování, které usnadňují profesionální růst zaměstnanců. Důležitým článkem stanovení možností kariérního rozvoje je formálně strukturovaný pohovor mezi vedoucím nebo řídicím pracovníkem a jeho podřízeným, zaměřený hlavně na rozvoj podřízeného.

Popíšeme stručně tři metody:

- životní a kariérní plán
- kariérní postup
- konkurzy.

ŽIVOTNÍ A KARIÉRNÍ PLÁN je nástrojem kariérního plánování používaným ve stále vzrůstajícím počtu ministerstev. Je to celkem jednoduchá metoda, která se dá použít nezávisle na jakémkoliv programu. Její náklady jsou zanedbatelné vyžaduje pouze tužku a čistý papír, na který účastníci zaznamenávají své individuální reakce na kariérní otázky. Existuje mnoho variant této metody, ale protože každý jednotlivec je primárně zodpovědný za svou barieru, výsledkem je psaný kariérní plán, který se pak sází s cíli jak jednotlivce, tak i ministerstva.

KARIÉRNÍ POSTUP často používaná metoda, často zaměňovaná s kariérním plánováním; říká se jí také kariérní žebřík. V podstatě je to strukturovaná série výkonu předem určených praktických funkcí, jejímž výsledkem je postup v hierarchii. I když kariérní postupy umožňují určité závěry pro kariérní plán, neposkytují příliš velkou možnost dynamika ani ministerstva ani jednotlivců v měnícím se prostředí.

KONKURZY jsou interním ekvivalentem veřejně vypsanych soutěží na volná místa, uveřejňovaných v denním tisku. Kandidáti se o ně ucházejí podle svých aspirací a kariérních plánů. Vedení často klade odpor proti otevřeným oznámením volných míst a jejich pozice v hierarchii, obvykle zdůvodňovaný tím, že jednotlivci nelze důvěřovat, že se bude vhodně chovat, když má na vybranou. Otevřenost a četnost se však pokládají za samozřejmé.

IV. SOUČASNÁ SITUACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE S PŘÍHLÉDNUTÍM KE STAVU PLÁNOVÁNÍ A ROZVOJE PRACOVNÍ KARIERY

A. OBEČNÁ ANALÝZA

Veřejná správa je jedním z rozhodujících faktorů zajištění vnější ekonomické a sociální konkurenceschopnosti české společnosti a je také v předmětu svých činností do fungování celého veřejného sektoru významným faktorem udržení vnitřního sociálního smíru v jejím rámci.

Veřejná správa v ČR se nevyvíjela a nevyvíjí ve vzduchoprázdnu. Vnější rámec má pro ni význam ve dvou rovinách. Za prvé je konfrontována s obdobnými tlaky jako veřejné správy jiných zemí, které přináší globalizace světa, rozvoj informačních technologií, rozvoj participačních aktivit stojících na růstu vzdělanosti a obecného rozhledu občanů, ale také individualizace života, rostoucí míra komplikovanosti a zprostředkování vlivu jedince na správu věcí veřejných, růst manipulovatelnosti veřejného mínění apod. Pokud lze usuzovat z trendů zřejmých ve vyspělém světě, reagují systémy veřejné správy na tyto vývojové tlaky decentralizací správy, jejímž smyslem je přenést zodpovědnost za společenskou regulaci na ty, kterých se přímo týká, regionalizací správy, která reaguje na ústup úlohy národního státu, rozvojem mediačních aktivit, v nichž se doplňuje vrchnostenská úloha veřejné správy při regulaci společenského dění obecnějším pojetím služby občanům, a především v poloze organizátora společenského dialogu.

Žádný z těchto trendů přitom nemá charakter absolutní nutnosti a v systému veřejné správy jednotlivých zemí se projevuje ve velmi diferencované míře a podobě v závislosti na takových

jevech, jakými jsou kulturní vyspělost daného společenství, správní tradice, stav politické kultury, ekonomické možnosti dané země, její velikost, vnitřní homogenita apod. Za druhé jde o konfrontaci s praktickými požadavky harmonizace obsahu a organizace české veřejné správy s obecně uznávanými požadavky na fungování veřejné správy v zemích EU, jakými jsou požadavek služby veřejnosti, skládání účtů veřejnosti (accountability) a s tím spjatého důrazu na společenskou efektivnost a vnitřní hospodárnost veřejné správy.

V uplynulém desetiletí společenské transformace se realizovala řada dílčích reforem veřejné správy. Byla obnovena místní samospráva, schváleno nové územně správní členění a zavedena krajská (resp. regionální) samospráva, s menším nebo větším úspěchem byla zahájena event. i dokončena reforma sociální, daňová, zdravotnictví, školství i soudnictví. Nicméně úplná a komplexně pojatá reforma veřejné správy, nutná nejen z hlediska procesu harmonizace práva ČR s právem EU, ale také z hlediska modernizace a efektivního fungování státu prozatím dokončena nebyla.

Zejména na úrovni ústředních orgánů státní správy nepřinesly dosavadní (časté) reorganizační změny očekávaný efekt. Příčin jest mnoho, uvedeme pouze nejpodstatnější.

- Nevhodně definované reorganizační cíle. Vymezení cílů je obvykle soustředěno na kvantitativní stránku, a nikoliv na stránku kvalitativní (zlepšení výkonu ministerstva). Kvantifikačních cílů je sice dosaženo, ale ve skutečnosti se jedná o přesun personálu z centrální (vyšší) úrovně do (nižší) úrovně ministerských úřadů. Důslednému provedení reorganizace brání i to, že reorganizované složky rozhodují, resp. se spolupodílejí na tvorbě záměru reorganizace.
- Negativním faktorem ovlivňujícím strukturu ústředních orgánů státní správy je i lobbyismus. Jednotlivé ústřední orgány státní správy při tvorbě působnosti fungují jako konkurující si soupeři. Změny ve struktuře ministerstev byly dosud (zpravidla) prováděny tak, že návrhy na změny v organizační struktuře ministerstva realizovalo dotyčné ministerstvo (nebo se přinejmenším na návrhu podílelo). Důsledkem toho bylo, že nové organizační struktury přednostně zohledňovaly potřebu zachování dané instituce, a nikoliv její funkčnost. Reorganizace ústředních orgánů státní správy je dosud v podstatě pojímána především jako přesouvání židlí. Manažeři jednotlivých ministerských pracovišť v prvé řadě sledují i zachování své vydobyté pozice.

Analýza podstatných rysů celkového vývoje veřejné správy v uplynulých letech signalizuje dále další základní problémy:

- nízká úroveň (kvantitativní i kvalitativní) participačních aktivit
- nedostatečná organizační vyzrállost a reprezentativnost sítě stavovských a profesních organizací
- nízká úroveň důvěry veřejnosti v instituce státní správy i samosprávy
- relativně vysoká (a také tak pocíťovaná) nestabilita, provizornost organizačních, institucionálních a informačních vazeb v rámci systému veřejné správy
- pro občany nepřehledný, organizačně komplikovaný a ekonomicky neefektivní systém správy
- přežívající silné centralizační tendence ve veřejné správě
- nejasná dělba práce a dělba zodpovědnosti mezi politiky a úředníky ve veřejné správě
- absence profesionálního managementu veřejné správy
- nízká úroveň ekonomické odpovědnosti za učiněná rozhodnutí (tradice kolektivního rozhodování, převaha ad hoc rozhodnutí s podceněním dlouhodobých rozpočtových a majetkových dopadů)
- zbytně administrativní aparát soustavy veřejné správy se složitými vnitřními organizačními a informačními vztahy (doprovázený paradoxně nedostatkem špičkových odborníků ve veřejné správě)
- vysoký důraz na legalismus v činnosti veřejné správy (s důsledky ve vysoké převaze oborově orientovaných struktur nad strukturami průřezovými, v nízké úrovni vnější koordinace s podnikatelskou veřejností i s dalšími stupni veřejné správy a ve vysokém důrazu na běžný, rutinní chod na úkor strategického řízení)
- vysoká fluktuace ve výkonných aparátech veřejné správy

- nízký společenský status a nedostatečné ohodnocení práce úředníka veřejné správy
- nízká úroveň administrativní kultury ve výkonných aparátech veřejné správy (ve vztahu k občanské veřejnosti i ve vztahu k podnikatelům a investorům)
- nedostatečná míra a způsoby informování veřejnosti o činnosti veřejné správy
- vysoký stupeň fiskální centralizace a meziregionální solidarity zabudovaný do současné daňové soustavy v ČR a její rigidita, které znemožňuje využití daní jako nástroje stimulace pro spolupráci soukromého a veřejného sektoru
- vysoký počet příspěvkových a rozpočtových organizací a veřejných podniků, jejichž provozní ztráty představují obtížně průhlednou a obtížně regulovatelnou nárokovou výdajovou položku z veřejných rozpočtů
- absence dlouhodobého rozpočtového hospodaření.

K základním rizikovým faktorům reformy veřejného sektoru patří, že soudobé působnosti ústředních orgánů státní správy jsou definovány nesystémově. Zákon je definuje pouze popisně, bez funkčních souvislostí. Nesystémový způsob definování působnosti se projevuje i v tom, že chybí funkční vymezení horizontálních vazeb mezi jednotlivými ministerstvy. V důsledku toho nejsou dostatečně stanoveny koordinační vazby mezi jednotlivými ministerstvy.

Jak upozorňují analytické dokumenty k reformě veřejné správy, současná struktura ústředních orgánů státní správy je poznamenána vysokým stupněm centralizace. Na základě analýzy tzv. kompetenčního zákona i obsahové analýzy skutečné činnosti jednotlivých ministerstev lze vyslovit závěr, že činnost ústředních orgánů státní správy má především operativní (a nikoli koncepční) charakter. Tomu odpovídá i organizační struktura jednotlivých ministerstev a jejich personální vybavení. Důsledkem toho jsou systémové poruchy projevující se např. v tom, že ústřední orgány státní správy se ve své činnosti nesoustřeďují na koncepční, strategické, koordinační a manažerské funkce, ale na funkce operativní, které svým obsahem patří do nižší roviny řízení. Zároveň existuje nízká horizontální koordinace mezi jednotlivými pracovišti daného ministerstva. Dosavadní existující struktura jednotlivých ministerstev (tedy nezohlednění skutečných potřeb k výkonu státní správy v dané oblasti) způsobuje potíže v komunikaci mezi jednotlivými ministerstvy. Nejsou např. využívány možnosti standardizace pracovních postupů v řízení i výkonu státní správy jednotlivých ministerstev (a to jak v rámci daného ministerstva, tak i mezi ministerstvy navzájem).

Tím, že nebyl dosud přijat zákon o státní službě, jen velmi zvolna se uplatňují standardní metody pracovní mobility a plánování a řízení pracovní kariéry (kariérního rozvoje, růstu) zaměstnanců veřejné správy jak na ústřední tak na regionální i lokální úrovni.

Jednotlivá ministerstva, orgány ústřední státní správy a ostatní úrovně veřejné správy nesou odpovědnost za svou vlastní personální politiku a rozvoj lidských zdrojů. Tato situace vytváří celou řadu problémů, kdy dochází k nesrovnalostem mezi úřady a k překrývání aktivit odborů přípravy pracovníků nejen na jednotlivých ministerstvech. Současný stav má zjevně za následek plýtvání ve velkém měřítku. Bez realizace radikálních změn nebude možné připravit veřejnou správu ČR na dosažení požadované úrovně pro vstup do EU.

Rozvoj a příprava pracovníků je úkolem každé úrovně veřejné správy i každého ministerstva zvláště, neexistuje tedy jednotný systém rozvoje lidských zdrojů v ústřední správě ani společný Institut ústřední veřejné správy. Výcvikové programy zajišťují univerzity nebo jiné vzdělávací instituce (domácí i mezinárodní), leckdy stále ještě chaoticky a náhodně na základě oddělených požadavků ministerstev nebo prostřednictvím trhu. Univerzitní kurzy bývají delší a obecnější, zaměřené na získávání teoretických poznatků spíše než osvojování dovedností a rozvíjení postojů.

Výcvik v resortních střediscích (např. Policejní akademie, resortní institut MF ČR, resortní institut při MPSV ČR, Institut pro místní správu aj.) má krátkodobější charakter a je zaměřen spíše prakticky, omezuje se však na technickou problematiku daného resortu. Programů na rozvoj a posílení koncepčních, meziresortních a manažerských kapacit je nedostatek. Zcela chybí kurzy vrcholného managementu pro nejvyšší státní úředníky a tvůrce politiky státu.

Proto jest třeba ocenit dosud zpracované koncepce a přípravné práce v oblasti "řízení lidských zdrojů" a profesionálního vzdělávání pracovníků ve veřejné správě otevírající do budoucnosti možnosti řešení mobility zaměstnanců veřejné správy a jejich kariérního rozvoje a růstu. Třeba zdůraznit, že právě tomuto v EU standardizovanému procesu jest třeba věnovat zejména pozornost, neboť kromě příslušníků ozbrojených sil, policie, celní správy a justice nelze zatím o "kariérních řádech" ve veřejné správě hovořit. Přitom jest zcela evidentní, že kvalita řízení mobility rozhoduje o tom, jaké bude mít daná instituce pracovníky a jak si své pracovníky udrží. Přitom je třeba se zaměřit na individualizované řízení mobility, kde nástrojem jsou plány následnictví ve funkcích a plány pracovní kariéry pracovníků.

Důležitá pro efektivnost veřejné správy bude změna orientace řízení následnictví a kariéry z kritérií založených na nějaké formě seniority pracovníků ke kritériím založeným na způsobilosti pracovníků. V této souvislosti by asi bylo účelné, aby pracovníci všech úrovní veřejné správy byli pravidelně hodnoceni a na základě toho se rozhodovalo, zda budou nadále vykonávat svou funkci či zda budou přeřazeni na funkci jinou. Mělo by zákonitě docházet i k přeřazování na nižší funkce, k výměně méně schopných pracovníků za schopnější. Tzv. definitiva ve veřejné správě by neměla být chápána jako definitiva ve funkcích, z nichž je jediný možný pohyb směrem vzhůru, či jako definitiva bez ohledu na pracovní výkon, ale jako definitiva zaměstnání v systému za předpokladu odváděného žádoucího pracovního výkonu.

Znovuobnovení státní služby a kariérního rozvoje (služebního postupu) není jen návrat k historickým institutům v oblasti veřejné správy. Jak je již výše uvedeno, upravení vztahu zaměstnance vykonávajícího státní správu se státem, kdy stát bude zaměstnanci určitým způsobem kompenzovat omezení, povede ke stabilizaci zaměstnanců, ke zvyšování jejich odborné úrovně a tím i ke zkvalitnění výkonu státní správy. Česká republika může navázat respektive zčásti i obnovit "dobré tradice". ...

Vztah státního zaměstnance by měl být konstituován ke státu a nikoliv ke státnímu orgánu. Do státní služby pak má být přijata fyzická osoba, která musí splňovat stanovené podmínky. Protože však zaměstnanec ve služebním poměru ke státu bude mít řadu omezení, měla by mu být tato omezení s ohledem na Listinu základních práv a svobod kompenzována. Do této kompenzace by měla patřit i relativní jistota zaměstnání zaměstnance státní služby. Požadavek na právní úpravu státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech stanoví ve svém článku 79 Ústava ČR. Je ke škodě věci, že právní úprava nebyla doposud přijata přes skutečnost, že první návrh příslušného zákona byl předložen vládě již v lednu 1995. Nelze neustále přehlížet skutečnost, že zkušenosti odborníci s praxí ve státní službě ze státní správy odcházejí. Podnikatelské subjekty jim zpravidla zajistí mnohem lepší podmínky, zejména platové. Nebudou-li se včas a na přiměřené úrovni konstituovat právní poměry státních zaměstnanců, může nastat situace, která by mohla způsobit těžko zvládnutelné problémy a přivodit neplnění státněsprávních činností, které zabezpečují zaměstnanci orgánů státní správy.

Samozřejmě při právní úpravě státní služby není možné navazovat pouze na tradiční právní regulaci v této sféře, ale jest nutností reflektovat soudobé moderní trendy v zemích EU. Pro zkvalitnění veřejné správy však je nezbytné vytvoření podmínek pro konkurenceschopnost veřejnoprávního personálu s personálem soukromého sektoru. ...

B. STÁVAJÍCÍ STAV KARIÉRNÍHO ROZVOJE V ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

SOUČASNÉ AKTIVITY

Analyzujme nejprve, co to je kariérní rozvoj: "výsledek činností podle kariérního plánu". Tento výsledek může vycházet z potřeb ministerstva a/nebo z potřeb jednotlivce".

Definujme si, co znamená kariérní řízení průběžný proces přípravy, realizace a sledování kariérních plánů vypracovaných jednotlivci samotnými nebo ve spolupráci s ministerstvem.

Konečně, prozkoumejme v kontextu české veřejné správy a souvisejících aktivit odborů pro řízení lidských zdrojů, co znamená kariérní plánování "cílený proces uvědomování si vlastních

možností, omezení a důsledků, vymezujících karierní cíle a karierní postupy nebo programy a vzdělávání usměrňující kroky k dosažení specifických karierních cílů".

ZPĚTNÁ VAZBA

Z diskusí v oborech řízení lidských zdrojů tří ministerstev a omezených pohovorů v jednotlivých sektorech souvisejících s veřejnou správou vyplynulo, že tyto aktivity jsou omezeného rozsahu, pokud vůbec existují. Nebyly předloženy žádné doklady prokazující činnost ve výše uvedených třech oblastech karierního rozvoje, karierního řízení a karierního plánování. Existuje snaha a snad i určité pochopení důležitosti, ale činnost je velmi slabá. V kontextu s budoucím náborem pracovníků do české veřejné správy to může mít určitý vliv na úspěch snahy získat vzdělané a karierně orientované pracovníky. Snad je i snaha vytvořit lepší vztahy k veřejnosti v rámci zlepšování současného chápání práce ve veřejné správě. Mnoho zemí v Evropě vydalo "Karierní průvodce" pro studenty vysokých škol ve snaze orientovat je na zaměstnání ve veřejné správě.

V. ROZBOR POSTOJŮ CÍLOVÉ SKUPINY KE VSTUPU DO ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa (studentský dotazník)

Cílová skupina: 150 vysokoškolských studentů

Pro potřeby této studie zpracovali autoři stručný dotazník určený studentům, kteří studují studijní programy orientované na problematiku veřejné správy nebo veřejné správě blízké. Dotazník zodpovědělo 150 respondentů studentů a studentek tří vysokých škol. Dvě školy představují vysoké školy univerzitního typu, jedna jest škola neuniverzitní nestátní. Dotazováni byli studenti Vysoké školy ekonomické Praha; Fakulty právnické Západočeské univerzity Plzeň a nově vzniklé Vysoké školy Karlovy Vary. Skupinu respondentů tvořili studenti prezenčního bakalářského i magisterského studijního programu; převážně se jednalo o studenty prvního, druhého a třetího ročníku. Průměrný věk 21 let, sedmdesát čtyři procent (74 %) bylo dívek.

Jazykové schopnosti

Své jazykové schopnosti a znalosti hodnotili respondenti škálou od jedné do pěti, přičemž známka pět představovala plynulou znalost jazyka. Zároveň si respondenti mohli kromě českého jazyka vybrat z jazyka anglického, německého, francouzského, španělského a italského. Zcela jednoznačně pětadvadesát procenty (95 %) zvítězila angličtina, na druhém místě s třiaosmdesát procenty (83 %) se umístila němčina, ostatní jazyky respondenti uváděli zcela okrajově. Potěšující je skutečnost, že studenti uváděli v naprosté většině alespoň nějakou znalost dvou jazyků (krom jazyka českého). Rovněž potěšující je i ta skutečnost, že více než šedesát procent studentů hodnotilo své jazykové schopnosti stupněm tři a čtyři. Méně již potěší pouze jedno a půl (1,5 %) procent respondentů s plynulou jazykovou znalostí.

Otázka 1. Je pro Vás karierní rozvoj důležitý?

Pro zdrcující většinu studentů je další rozvoj jejich kariéry, resp. karierní růst důležitý.

Otázka 2. Uvažujete po ukončení nynějšího studia o zaměstnání ve veřejné správě (státní službě) v ČR? a proč?

Pro zaměstnání ve veřejné správě resp. státní službě v České republice by po ukončení studia uvažovalo o zlomek více než polovina studentů, přičemž studenti právních specializací tj. studenti právnické fakulty Plzeňské a studenti Karlovarské vysoké školy byli zcela jednoznačně práci ve veřejné správě v České republice nakloněni více. Studenti ovšem měli také sdělit důvody, které je vedly k jejich pozitivní či negativní volbě.

Důvodů pozitivní volby se objevila cenná řada, uvádíme je v pořadí dle četnosti:

- uplatnění znalostí získaných během studia; je to logické vzhledem k zaměření studijního oboru;

- stálost zaměstnání; jistota, definitiva;
- možnost karierního růstu; možnost profesního růstu;
- perspektivní zaměstnání; práce poskytuje dobrou a užitečnou praxi; získání zkušeností;
- možnost aktivně se podílet na správě veřejných záležitostí; věcí, které dosud nefungují dobře, se dají změnit;
- zájem o rozvoj rodného města;
- víra v to, že se platová i karierní situacelepší;
- protože veřejná správa spíše nefunguje, než funguje, chceme pomoci, přispět ke zlepšení situace;
- se vstupem České republiky do EU se snad veřejná správa začne dynamicky rozvíjet;
- sociální prestiž;
- méně práce, méně zátěže oproti práci v soukromém sektoru.

Rovněž důvodů pro negativní volbu se objevila celá řada; opět je uvádíme v pořadí dle četnosti:

- soukromá sféra; dáváme přednost vlastnímu podnikání;
- nízký plat;
- nedostatečné možnosti karierního rozvoje; nejistá budoucnost;
- malé perspektivy; nedostatečná pravidla; neexistence zákona o státní službě;
- byrokracie;
- velmi špatné platové a pracovní podmínky (příklad a zkušenost rodičů);
- nízká prestiž;
- politizace veřejné správy; kariéra je výrazně ovlivňována politicky; stranická příslušnost umožňuje rychlý služební postup;
- se veřejná správa v ČR, dáváme přednost práci ve veřejné správě v zahraničí po vstupu ČR do EU možnost kariéry, vyšší ocenění;
- systém odměňování za výsluhu let je pro mladé nepřijatelný.

Otázka 3. Jaké jsou Vaše představy, očekávání o budoucích aktivitách po ukončení studia?

Respondenti mohli zvolit ze čtyř možností mezi dalším studiem, zaměstnáním v soukromé sféře, zaměstnáním ve veřejné správě (státní službě) anebo mohli volit cestování či práci v zahraničí.

Zhruba polovina dotazovaných preferuje práci v soukromé sféře. Zaměstnání ve veřejné správě a cestování nebo práce v zahraničí stojí shodně na druhé pozici. Zhruba čtvrtina studentů počítá s dalším vzděláváním. To je pochopitelně odrazem toho, že část studentů studuje tříleté bakalářské studijní programy a zdaleka ne všichni hodlají po složení bakalariátu rovnou vstupovat do praxe.

Otázka 4. Jak hodnotíte perspektivy práce v systému veřejné (státní) správy v ČR.

Při hodnocení perspektiv práce v systému veřejné (státní) správy v České republice respondenti mohli perspektivy práce charakterizovat jako vynikající, velmi dobré, ucházející (nic moc) anebo nedobré.

- Za vynikající považují vyhlídky práce ve veřejné správě pouhá dvě a půl (2,5 %) procenta studentů.
- Za velmi dobré: a to i časem, tedy v budoucnosti považuje vyhlídky práce ve veřejné správě třicet pět procent (35 %) respondentů.
- Celých čtyřicet osm procent (48 %) studentů ovšem hodnotí vyhlídky práce ve veřejné správě jako ucházející respektive se ztotožňuje s lehce pejorativním hodnocením "nic moc".
- Pouze deset procent (10 %) respondentů považuje perspektivy práce ve veřejné správě za jednoznačně nedobré.

Z toho si dovoluujeme dovodit, že nepříliš pozitivní, nepříliš perspektivní představy o práci ve veřejné správě má celých padesát osm (58 %) procent studentů. Tito respondenti měli v otevřené otázce vysvětlit, co je k tomuto hodnocení vedlo.

Důvody hodnocení opět uvádíme v pořadí dle četnosti:

- nízký příjem; špatné platové podmínky;
- pomalý služební postup; pomalý nebo nulový karierní rozvoj; nízká nebo nulová motivace;
- neefektivní práce, byrokratizace;
- klientelismus, karierní rozvoj závisí zejména na známostech, stranickém a politickém krytí;
- korupce a koruptivnost prostředí;
- petrifikované, uzavřené struktury, zastaralý systém, neinovativní prostředí;
- chaotičnost, neuspořádanost současné situace (nedostatek reformy málo reformy);
- malá prestiž, malá důvěra občanů ve veřejnou správu;
- nízká vymahatelnost práva;
- nedostatečná kompenzace nutných omezení; přezaměstnanost.

Otázka č. 5. Jste li rozhodnutí pracovat ve veřejné správě, označte prosím podle pořadí důležitosti pro Vás samotné následující možnosti:

Jestliže se studenti rozhodli pro práci ve veřejné správě měli se rozhodnout, co v této souvislosti považují pro sebe za nejvýznamnější, co si z hlediska důležitosti pro sebe samé spojují s prací ve veřejné správě.

Na prvním místě v pořadí důležitosti stojí osobní rozvoj. Celých padesát šest (56 %) procent respondentů považuje za nejdůležitější osobní rozvoj (růst), tedy rozvoj své osobní, profesní kariéry.

Na druhé místo v pořadí důležitosti zařadili respondenti vzdělávání, kurzy a školení.

Na třetím místě stojí v pořadí důležitosti záležitosti spojených s prací ve veřejné správě životní kariéra.

Na čtvrtém stupni, co do pořadí důležitosti se nalézá status (postavení), na pátém stupni, tedy v oblasti záležitostí již nepříliš důležitých se nachází příležitost k cestování. Nejnižšího hodnocení důležitosti či významu pro respondenty dostalo se ve vztahu k práci ve veřejné správě jazykovému školení a dlouhodobosti zaměstnání.

Na závěrečnou otázku, chtějí-li cosi k tématu dodat, se mnoho odpovědí nenašlo, nicméně oněch pár odpovědí lze vcelku snadno shrnout v přání, necht' se reforma veřejné správy podaří a práce pro veřejnou správu resp. ve státní službě stane se pro mladé, odborně vzdělané přitažlivou.

VI. ZÁVĚR

Řízení lidských zdrojů v širším slova smyslu je něco jako komplexní seznam starých i nových funkcí personálních útvarů od mezd a platů a nábory až po behaviorism. Je to operační pojem v akci. karierní plánování, na druhé straně, lze často převést na programy a postupy, které mají dát jednotlivci podnět k budování osobní kariéry v prostředí veřejné správy v dialogu s ministerstvem. Doufá se, že karierní plánování vytvoří podmínky a usnadní dialog mezi jednotlivcem a ministerstvem, který bude optimalizovat jejich vzájemné potřeby, definované v rámci plánování lidských zdrojů. většině ministerstev však chybí prostředek umožňující pracovníkům ve veřejné správě plnou účast na jejich růstu a rozvoji.

Se vším, co slibují, karierní plánování a karierní rozvoj pro pojmy související s programy, které většina ministerstev již má. Je třeba si uvědomit, že karierní plánování a rozvoj nejsou nezávislé na probíhajících personálních aktivitách. Je to jen nový vliv na řízení lidských zdrojů, který by měl dodat stávající praxi nový rozměr.

Karierní rozvoj by tedy měl vyústit v systematickou snahu každého ministerstva pomoci svým zaměstnancům analyzovat jejich schopnosti a zájmy a vést jejich umístění, pokrok a rozvoj různými hodnotícími, poradenskými a vzdělávacími aktivitami. V posledních letech měnící se ministerské klima dalo nový impuls kariérenímu rozvoji, když se ministerstva snaží zvýšit svou konkurenceschopnost změnami v řízení pracovních sil, které zlepšují morálku a vztahy mezi veřejností a zaměstnanci veřejné správy. To zohledňuje očekávání zaměstnanců a zvyšuje jejich produktivitu. tyto iniciativy také zahrnují i větší péči o karierní plánování k usnadnění rozvoje ministerstev i jejich pracovníků.

Díl 3 PŘÍLOHA 18 – Org. Komp. RLZ Model a process hodnocení výkonu - VÝPIS

Hlavní část zprávy: zásady, doporučená kritéria a návrh modelu hodnocení zaměstnanců veřejné správy

Hlavní zásady, podle kterých se řídí hodnocení výkonu zaměstnanců veřejné správy

1. Všechny hlavní zásady, které určují proces přijímání a výběru pracovníků veřejné správy, včetně procesu hodnocení, by měly být podřízeny dodržování zásady rovných příležitostí.
 - a. Jednotlivec by měl být hodnocen na základě svých výkonů.
 - b. Hodnocení by mělo být založeno na relevantních kritériích pro příslušné pracovní místo. Všichni zaměstnanci by měli být posuzováni podle důsledně aplikovaných kritérií.
 - c. Proces hodnocení by měl být spolehlivý, nestranný a bez nežádoucích vlivů.
2. V návaznosti na první zásadu je důležité se v průběhu hodnocení vyhnout dvěma hlavních rizikům, která mohou vzniknout v případě, že:
 - a. nadřízení pracovníci se snaží vyhnout konfliktní situaci a hodnotí své pracovníky více méně pozitivně.
 - b. postoj hodnotitelů je ovlivněn negativními vzpomínkami z minulosti či politickými vazbami.
3. Efektivní proces přijímání pracovníka je zásadní pro úspěšné, každodenní fungování veřejné správy. Je možno konstatovat, že **efektivní přijímání pracovníků je základem jakéhokoli hodnocení výkonu**. Výkon státního úředníka závisí na vhodném výběru jednotlivce podle jeho/jejích schopností. Pokud výběrový proces není adekvátní a schopnosti státního úředníka nejsou v souladu s jeho/jejím pracovním místem, tak hodnocení výkonu pracovníka bude vždy negativní. Pokud je výkon státního úředníka podprůměrný, hodnocení bude zaměřené na schopnosti pracovníka a na to, zda byl vlastně správně vybrán pro funkci, kterou zastává.
4. Správné a reálné popisy pracovní činnosti jsou také důležité pro efektivní fungování veřejné správy. Popisy pracovní činnosti by měly přesně definovat kvalifikační požadavky potřebné pro pracovní místo a také zahrnovat popis povinností, které pracovník bude mít. Z toho by mělo hodnocení výkonů pracovníka veřejné správy či státního úředníka vycházet. I tyto povinnosti státního úředníka či pracovníka veřejné správy by také měly být pravidelně aktualizovány. Pravidelné revize popisu povinností zaměstnance jsou zásadní pro přizpůsobení povinností změnám v rozsahu pracovní náplně. Hodnocení musí brát v úvahu pravidelné aktualizace popisu pracovní činnosti.
5. Hlavní kritéria hodnocení by měla být objektivní. Hodnocení výkonu oproti popisu pracovní činnosti by mělo tvořit hlavní kritérium. Význam subjektivních kritérií by neměl být tak důležitý.

- 6 Spolu s plněním cílů stanovených pro pracovní místo by dalším objektivním kritériem mělo být také dodržování pracovního harmonogramu.
- 7 V procesu hodnocení je kladen důraz na názory klientů. Pravidelné dotazníky adresované klientům jsou cennou pomůckou pro ověření jejich názorů na výkon zaměstnanců veřejné správy. Formulář by měl být snadno vyplnitelný, anonymní a srozumitelný. Obsah formuláře by měl být podle poskytovaných služeb neustále aktualizován.
- 8 Vedoucí pracovníci vyhodnocují výkony svých podřízených pracovníků každý den.
- 9 K efektivnímu řízení lidských zdrojů je nutné mít k dispozici, kromě každodenního hodnocení výkonu, také formálnější systém hodnocení, který je založen na pravidelném přezkoumání.
- 10 Pravidelné hodnocení by mělo být zpracováno ve formě formuláře.
- 11 Proces hodnocení znamená komunikaci mezi vedoucími pracovníky a zaměstnanci. Komunikace oproti kontrole. V případě, že oblast řízení lidských zdrojů funguje správným způsobem, tak jsou zaměstnanci považováni za přínos pro organizaci, a pozornost je věnována jejich profesnímu růstu, vzdělávání, komunikaci a jejich motivaci. Při nesprávném řízení lidských zdrojů se zaměstnanci stanou nákladovou položkou, která musí být minimalizována a sledována, místo toho, aby pracovníci byli vnímáni jako cenná hodnota.
- 12 Proces hodnocení závisí na nalezení pracovníků s potřebnými schopnostmi, odbornými znalostmi a kvalifikačními požadavky, u nichž lze očekávat motivaci zaměstnance a pro které je možno stanovit akční a vzdělávací plán. Vedoucí pracovníci, ředitelé a odpovědní pracovníci odboru lidských zdrojů, kteří nemají potřebné schopnosti, by měli absolvovat vzdělávací programy.
- 13 Měla by být také dodržena zásada sdělit výsledek hodnocení zaměstnanci a poskytnout mu/jí možnost se odvolat proti tomuto důležitému administrativnímu rozhodnutí. Jinak by hodnocení mohla být použita jako nástroj pro ospravedlnění propuštění pracovníka či pro jiné svévolně učiněné rozhodnutí. Zaměstnanci by měli být o výsledcích revize výkonu informováni a potvrdit to připojením podpisu k hodnocení vypracovanému hodnotitelem. Zaměstnanec může doplnit hodnocení o své komentáře a má také možnost se odvolat k příslušným institucím a zpochybnit rozhodnutí.
- 14 Výsledky procesu hodnocení mohou mít dopad na plat zaměstnance. Na jedné straně plat závisí na pozici zaměstnance v hierarchii správy a na druhé straně platové podmínky s prémie stále zůstávají hlavními stimulujícími faktory ve většině středoevropských zemích. Tato struktura odměňování může být použita k uznání speciálních kvalifikací či jako odměna za výjimečné výkony.
- 15 Zákon o státní službě bude mít dopad na proces hodnocení. I kdyby navrhovaný zákon o státní službě nebyl přijat v blízké budoucnosti, bylo by vhodné přijmout zásady a kritéria navrhovaného zákona pro proces hodnocení. Tím se podaří vytvořit důslednější a systematictější postup.

Doporučená kritéria pro hodnocení

1. Základním kritériem pro hodnocení by měla být kvalita plnění cílů stanovených v popisu pracovního místa a v dalších aktualizovaných verzích. V procesu hodnocení by toto kritérium mělo mít vysoké procentuální zastoupení.

Hodnocení kvality bude zaměřeno na skutečnost, zda je výkon uspokojivý či nikoliv. Pokud je zapotřebí poskytnout zaměstnanci další podporu, za účelem předcházení chybám, které mohou

vzniknout při plnění každodenních povinností pracovníka, pak je *kvalita plnění cílů* nejspíš podprůměrná.

Toto hlavní kritérium v sobě také zahrnuje jedno vedlejší objektivní kritérium, čímž je dodržování termínů při dodávání výstupů.

2. Také *subjektivní kritéria*, jako je odpovědnost či loajalita, by měla být použita v průběhu procesu hodnocení. Ale význam těchto kritérií by měl být daleko menší než kritérium uvedené v bodu jedna.

Pro některé případy lze opodstatnit výjimky z uvedené zásady užití tohoto kritéria zejména tehdy, je-li možno zdůvodnit vyšší procentuální zastoupení kritéria v procesu hodnocení. Vhodným příkladem jsou případy nedostatečné loajality vedoucí ke zveřejnění citlivých informací (tj. osobních informací občanů) pro soukromé účely. V těchto případech, evidentní nedostatek loajality při výkonu pracovních povinností pracovníka by byl odražen ve vyšším významu tohoto kritéria ve srovnání s ostatními objektivními kritérii.

3. Dodržování pracovní doby

Ačkoliv délka pracovní doby nemusí být provázána s efektivností, je nutné mít stanoven pracovní rozvrh (podporuje týmovou práci, napomáhá každodennímu hodnocení, vytváří stejné podmínky pro všechny pracovníky, atd.). Způsoby, jak sledovat dodržování pracovní doby, se liší. V některých zemích se používají magnetické karty při vstupu do budovy či kniha docházky, která se nachází na každém oddělení.

4. Názory klienta

Zákazníci by měli mít k dispozici formuláře k vyjádření stížnosti tam, kde přicházejí do přímého styku se zaměstnanci veřejné správy. Cenným nástrojem jsou také pravidelné průzkumy spokojenosti zákazníků s výkony zaměstnanců veřejné správy. Formuláře pro jakékoli průzkumy by měly být snadno vyplnitelné, anonymní a srozumitelné. Tyto formuláře by měly být průběžně aktualizovány podle poskytovaných služeb.

5. Absolvování vzdělávacích programů/školení

Klíčovým prvkem hodnocení by měla být také účast na vzdělávacím programu a jeho uspokojujivé dokončení, tak jak bylo určeno v plánu dalšího profesního růstu.

6. Záznam o disciplinárních opatřeních

V průběhu hodnocení je třeba brát v potaz jakékoli disciplinární opatření. Přitom je důležité zdůraznit právo zaměstnance na vymazání záznamů ohledně disciplinárních opatření, což znamená, že hodnotitel je seznámen se záznamem o disciplinárních opatřeních za hodnocené období, ale nikoli za minulá období. Výjimkou z tohoto pravidla jsou disciplinární opatření, která se týkají několika hodnocených období.

Správné stanovení cílů

Hodnocení pracovního výkonu je sdílenou odpovědností jednotlivce a nadřízeného pracovníka. Zpětná vazba na výkon má být včasná, přesná, kompletní a má se vztahovat na identifikovatelné chování, nikoli na předpokládané vlastnosti jednotlivce. Proces hodnocení má být brán oběma zainteresovanými stranami jako příležitost pro společné řešení problémů a nikoli jako na možnost svalovat vinu jeden na druhého. Tento proces odráží schopnost nadřízeného pracovníka podporovat profesní růst pracovníka a zároveň vyzvednout dosažené výsledky či nedostatky zaměstnance.

Obecně, formální rozhovor uskutečněný v průběhu procesu hodnocení nesmí být žádným

překvapením, měl by spíše směřovat k tomu, aby se zaměstnanec důkladně zamyslel nad vlastním výkonem. Rozhovor by také měl sloužit k tomu, aby zaměstnanci byla ukázána cesta jeho/jejího dalšího odborného růstu.

Průzkum a obecné zkušenosti ukazují, že mnoho problémů při vedení účinných hodnotících rozhovorů vzniká na základě nejasností okolo stanovení cílů. Nejasnosti mohou vzniknout, pokud koordinátor hodnocení nestanovil jasně, o jaké cíle se jedná. Možné cíle systému hodnocení mohou zahrnovat:

- poskytnutí základu pro zlepšenou komunikaci mezi ředitelem a zaměstnanci veřejné správy;
- identifikaci slabých stránek výkonu a jejich zaznamenávání;
- poskytnutí základu pro analýzu výkonu a identifikace požadovaných standardů a zlepšení;
- identifikaci možností pro povýšení či rozšíření pracovní náplně;
- poskytnutí základu pro poradenství (counselling) v oblasti vzdělávání a kariérního růstu pracovníků;
- poskytnutí informací pro plánování změn v obsazení pracovních míst.

Největší výhodnou hodnocení je skutečnost, že pracovníci chtějí znát, co se od nich očekává, jakým způsobem je jejich výkon měřen, a co si jejich nadřízení myslí o jejich výkonu. Běžné, každodenní vztahy většinou tyto aspekty neřeší.

Otázka, kdo „vlastní“ hodnocení, je také velice důležitá. Systémy hodnocení jsou obvykle zavedeny a spravovány personálním odborem ministerstva. Opravdu se nejedná o „majetek“ vedoucích pracovníků. Často se stává, že ředitelé a jejich zástupci mají pocit, že tento proces „nevlastní“, protože neměli žádnou možnost se podílet na stanovení zásad či podrobných postupů tohoto procesu. Z tohoto důvodu je potřebné, aby základní cíle hodnocení byly spojeny se spoluúčastí tak, aby vedoucí pracovníci „nedělali“ hodnocení jenom proto, že musí, ale proto, že si uvědomují jeho prospěšnost.

Posun v procesu hodnocení

Jeden z jasných posunů v poslední době byl posun od čistě kritického přezkoumání výkonu a zpětné vazby směrem dolů k daleko aktivnějšímu procesu, v průběhu kterého se vedoucí pracovník a jeho podřízený společně podílí na hodnocení. Zaměstnanec se účastní tohoto procesu tím, že provádí určitou formu sebehodnocení. Mohou se vyskytnout problémy, například do jaké míry je zaměstnanec upřímný a otevřený. To je dosti běžný jev, zvláště v organizacích, kde není takovýto přístup zavedený. Sebehodnocení může být produktivnější než pouhé hodnocení shora dolů, ale vyžaduje dalších schopností ze strany vedoucího pracovníka a zaměstnance.

Představení modelu hodnocení

Je potřebné nastínit detaily navrhovaného modelu hodnocení, který byl účastníkům programu představen na třech vybraných ministerstvech. *Návrh modelu hodnocení zaměstnanců veřejné správy k projednání a případnému použití na třech vybraných ministerstvech České republiky*

ČASOVÝ HARMONOGRAM HODNOCENÍ
1. Denní hodnocení
2. Roční hodnocení
3. Tříleté hodnocení
4. Hodnocení provedené následující rok po tříletém hodnocení

Cíle	
✓ Společný cíl pro všechny typy hodnocení: zlepšit efektivnost veřejné správy.	
Denní hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lepší provádění každodenních činností ✓ Základ ročního hodnocení
Roční hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lepší výkon každodenních aktivit ✓ Zlepšená komunikace mezi vedoucími pracovníky a zaměstnanci, zvýšená motivace ✓ Stanovit vhodný a reálný pracovní plán pro další hodnocený rok ✓ Stanovit vhodný vzdělávací program pro další hodnocený rok ✓ Základ pro tříleté hodnocení
Tříleté hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Zlepšená komunikace mezi vedoucími pracovníky a zaměstnanci, zvýšená motivace ✓ Rozhodnutí o povýšení ✓ Rozhodnutí o zvýšení platu ✓ Pokud je rozhodnutí záporné, základ pro hodnocení v příštím roce
Hodnocení provedené následující rok po tříletém hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Zlepšená komunikace mezi vedoucími pracovníky a zaměstnanci, zvýšená motivace ✓ Přezkoumání negativního rozhodnutí na základě tříletého hodnocení ohledně povýšení a zvýšení platu

Formálnost hodnocení	
Denní hodnocení	✓ Neformální hodnocení
Roční hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nízká formálnost ✓ Rozhovor mezi vedoucím pracovníkem a zaměstnancem trvající jednu hodinu ✓ Výsledky v podobě formuláře (*)

Třileté hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formální setkání ✓ Setkání s vedoucím pracovníkem, ředitelem a vedoucím personálního útvaru ✓ Výsledky v podobě formuláře (*)
Hodnocení provedené následující rok po třiletém hodnocení	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formální setkání ✓ Setkání s vedoucím pracovníkem, ředitelem a vedoucím personálního útvaru ✓ Výsledky v podobě formuláře (*)

(*) Viz základní údaje obsažené v níže uvedené tabulce.

<p>Základní údaje</p> <p>ZPRÁVA O HODNOCENÍ ZAMĚŠTNANCE</p> <p>(1) Osobní údaje zaměstnance (rodné číslo, jméno a příjmení, odbor, zaměstnání, pracovní zařazení, atd.)</p> <p>(2) Disciplinární záznamy za hodnocené období</p> <p>(3) Datum současné zprávy</p> <p>(4) Datum posledního hodnocení</p> <p>(5) Vzdělání</p> <p>(6) Vzdělávací aktivity zaměstnance za období od ukončení posledního hodnocení</p> <p>(7) Popis pracovní činnosti, včetně všech postupně dohodnutých změn:</p> <p>1.</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p> <p>(8) Pracovní cíle:</p> <p>1.</p> <p>2.</p> <p>3.</p> <p>4.</p> <p>5.</p> <p>(9) Dosažení cílů</p> <p>(10) Celkové hodnocení výkonu</p> <p>(11) Celková úroveň výkonu:</p> <p style="padding-left: 40px;">A. Vynikající</p> <p style="padding-left: 40px;">B. Velmi dobrá</p> <p style="padding-left: 40px;">C. Dobrá</p> <p style="padding-left: 40px;">D. Uspokojivá</p> <p style="padding-left: 40px;">E. Neuspokojivá</p> <p>(12) Budoucí rozvoj, včetně vzdělávání a potenciálu vykonávat různé pracovní činnosti ve vyšší platové třídě.</p>
--

(13) **Zaměstnanec:** souhlasíte s hodnocením v této zprávě, včetně části věnované celkovému výkonu?

ANO NE

Pokud s hodnocením nesouhlasíte, vysvětlete proč.

Podpis

Datum

Informace o možnosti odvolání

(14) Hodnotitel

Podpis

Datum

Podklady pro hodnocení:

- popis pracovní činnosti a pracovních cílů;
- disciplinární záznam za hodnocené období;
- jakýkoli záznam o stížnosti zákazníka nebo výsledky průzkumu spokojenosti zákazníků;
- záznamy z knihy docházky.

Kritéria hodnocení	
Denní hodnocení	✓ Kvalita pracovního výkonu, včetně dodržování termínů
Roční hodnocení	✓ Kvalita pracovního výkonu, včetně dodržování termínů ✓ Dodržování pracovní doby (*) ✓ Názory zákazníků ✓ Absolvování vzdělávacího programu ✓ Záznamy disciplinárních opatření
Tříleté hodnocení	✓ Kvalita pracovního výkonu, včetně dodržování termínů ✓ Subjektivní kritéria: loajalita ke státu a nezneužívání pravomoci státního úředníka ✓ Dodržování pracovní doby (*) ✓ Názory zákazníků ✓ Absolvování vzdělávacího programu ✓ Záznamy disciplinárních opatření
Hodnocení provedené následující rok po tříletém hodnocení	✓ Kvalita pracovního výkonu, včetně dodržování termínů ✓ Subjektivní kritéria: loajalita ke státu a nezneužívání pravomoci státního úředníka ✓ Dodržování pracovní doby. ✓ Názory zákazníků ✓ Absolvování vzdělávacího programu ✓ Záznamy disciplinárních opatření

NÁVRH
ZÁSADY POSTUPU PŘI PRACOVNÍM HODNOCENÍ ZAMĚSTNANCŮ HMP
S VÝKONEM SJEDNANÉHO DRUHU PRÁCE V MHMP A JEHO HLEDISCÍCH

A) Hodnocení zaměstnanců Magistrátu HMP

(1) Hodnocením (dále jen „hodnocení“) zaměstnanců HMP s výkonem sjednaného druhu práce v MHMP (dále jen „zaměstnanec“) je posouzení a hodnotové vyjádření dosažených pracovních výsledků. Zaměstnance hodnotí jeho nejbližší nadřízený (dále jen „hodnotitel“).

(2) Hodnocení je jedním z podkladů pro rozhodování ve věcech průběhu pracovního poměru zaměstnance. Hodnotí se odborná způsobilost a pracovní výsledky. S výsledky hodnocení musí být zaměstnanec prokazatelně seznámen.

(3) Hodnocení provádí hodnotitel, který zná hodnoceného zaměstnance z jeho pracovního zařazení a výkonu práce nejméně 6 měsíců. Nesplňuje-li hodnotitel tuto podmínku, provádí hodnocení jeho nejbližší nadřízený nebo jím určený hodnotitel z úrovně řízení o jeden stupeň vyšší než hodnocený, který zná hodnoceného zaměstnance z jeho pracovního zařazení a výkonu práce nejméně 6 měsíců. Zaměstnanci přímo podřízení řediteli MHMP jsou hodnoceni bez ohledu na dobu přímé podřízenosti.

(4) Písemné hodnocení se zpracovává na předepsaných tiskopisech, jejichž vzory jsou uvedeny v přílohách č. 1 až č. 4. Vyhotovuje se v jednom výtisku, který se zakládá do osobního spisu zaměstnance.

B) Druhy pracovního hodnocení

Pracovní hodnocení má tyto druhy:

- a) průběžné hodnocení,
- b) periodické hodnocení,
- c) kariérové hodnocení,
- d) speciální hodnocení.

B1) Průběžné hodnocení

Průběžné hodnocení je posouzení způsobu plnění pracovní úkolů a jednání zaměstnance. Je podkladem pro další druhy hodnocení zaměstnance. Toto hodnocení provádí hodnotitel formou pohovoru se zaměstnancem. O případném zaznamenání výsledků průběžného hodnocení a formě rozhoduje hodnotitel.

B2) Periodické hodnocení

(1) Periodické hodnocení je pravidelné písemné posouzení profesionálních kvalit zaměstnance podle přílohy č. 1.

(2) Profesionální kvality zaměstnance se hodnotí v soustavě sedmnácti hledisek s využitím pětibodové stupnice. Zaměstnanec je hodnocen z hlediska požadavků, které jsou na něho kladeny při výkonu sjednaného druhu práce a plnění uložených úkolů. Zpracovává se jednou za rok, a to vždy nejpozději do 31 května běžného kalendářního roku.

(3) Zvláštní formou periodického hodnocení je hodnocení zaměstnanců, kteří si zvyšují kvalifikaci v souladu s potřebou zaměstnavatele. Tito zaměstnanci jsou hodnoceni dle odst. B2, čl. 1) na závěr každého školního roku na základě potvrzení příslušné vzdělávací instituce o uzavření ročníku.

(4) Periodické hodnocení se nezpracovává na zaměstnance

- a) přímo podřízené řediteli MHMP,
- b) kteří byli vysláni do kurzů/stáží u jiné organizace s dobou studia delší než 6 měsíců,
- c) kteří v hodnoceném období vykonávali pracovní činnost po dobu kratší než 6 měsíců,
- d) kteří byli více než polovinu z hodnoceného období neschopni pro nemoc nebo úraz nebo kterým byla na takovou dobu poskytnuta dovolená bez náhrady příjmu,
- e) u kterých bylo v daném roce provedeno kariérové hodnocení, které není starší 6 měsíců,
- f) u kterých bylo rozhodnuto o rozvázání pracovního poměru nebo kteří požádali o rozvázání pracovního poměru.

(5) Periodické hodnocení se rovněž nezpracovává na zaměstnance, kteří v hodnoceném období čerpali mateřskou dovolenou nebo další mateřskou dovolenou po dobu delší než 6 měsíců.

(6) Jestliže byl zaměstnanec nejméně v šesti hlediscích posledního periodického hodnocení hodnocen stupněm 0, není způsobilý pro další výkon stávající pracovní činnosti.

B3) Kariérové hodnocení

(1) Kariérové hodnocení je písemné posouzení profesionální způsobilosti zaměstnance podle přílohy č. 2. Posuzuje se při něm osobnost zaměstnance, jeho výkonnost, schopnosti, znalosti a celková způsobilost pro předpokládaný další průběh pracovního poměru a změny v pracovním zařazení. Zpracovává se

- a) před rozhodnutím o změně doby trvání pracovního poměru,
- b) před pracovním zařazením zaměstnance na systemizované místo se stanovenou vyšší náročností pracovní činnosti (vyšší platová třída, výjimečné zařazení při nesplněném předepsaném vzdělání),
- c) jednou za 2 roky na zaměstnance přímo podřízené řediteli MHMP,
- d) v důsledku dlouhodobého neplnění uložených úkolů nebo závažných nedostatků v pracovní činnosti,
- e) pokud má dojít ke změně podřízenosti (v rámci převodu na jiné systemizované místo v rámci MHMP) hodnoceného zaměstnance a hodnocená doba přesáhne 6 měsíců od periodického hodnocení.

(2) Kariérové hodnocení se nezpracovává, jestliže od zpracování předchozího kariérového hodnocení uplynul méně než 1 rok; v takovém případě se zpracovává pouze doplněk ke kariérovému hodnocení podle přílohy č. 3.

B4) Speciální hodnocení

Speciální hodnocení je komplexní posouzení jazykových znalostí zaměstnance. Zpracovává se písemně v závislosti na pracovním zařazení, které svou povahou vyžaduje u zaměstnance stanovený stupeň jazykových znalostí, podle přílohy č. 4.

Příloha č. 1 k Zásadám postupu při pracovním hodnocení zaměstnanců v MHMP
Periodické hodnocení zaměstnance MHMP

Část 1. Osobní a pracovní údaje hodnoceného zaměstnance

Titul, jméno, příjmení:	Osobní číslo
Datum a místo narození:	Rodinný stav/děti:
Nejvyšší dosažené vzdělání/obor	
Předchozí pracovní zařazení/doba výkonu (r, m):	
Současné pracovní zařazení/doba výkonu (r,m):	
Odbor:	Hodnocené období:

Část 2. Obecná definice stupňů hodnocení

Každé hledisko se hodnotí pěti stupni, které se obecně stanovují takto:

- 4 - hledisko je plněno vynikajícím způsobem, výkon je vysoko nad rámec požadavků, kladených na výkon pracovní činnosti hodnoceného
- 3 - hledisko je plněno velmi dobrým způsobem výkon je ještě nad rámec požadavků, kladených na výkon pracovní činnosti hodnoceného
- 2 - hledisko je plněno průměrným způsobem, výkon je v souladu s požadavky kladenými na výkon pracovní činnosti hodnoceného
- 1 - hledisko je plněno jen uspokojivě, výkon je již pod rámec požadavků, kladených na výkon pracovní činnosti hodnoceného
- 0 - hledisko není plněno

Poznámka:

Příslušné hledisko se posuzuje v souladu s obsahem hlediska a pomocnými ukazateli, které jsou uvedeny v závorce pod názvem hlediska. Po pečlivém zvážení všech ukazatelů daného hlediska se v souladu s obecným stanovením stupňů hodnocení vyjádří příslušný stupeň hodnocení, který se označí symbolem „X“.

Část 3. Hodnocení

3.1. Hlavní úkoly, které plnil hodnocený zaměstnanec v hodnoceném období:

Pořadí	Hodnocení:
a)	0 1 2 3 4
b)	0 1 2 3 4
c)	0 1 2 3 4
d)	0 1 2 3 4
e)	0 1 2 3 4
f)	0 1 2 3 4
g)	0 1 2 3 4
3.2. Znalost a praktické uplatňování právních norem a interních normativních aktů v oblasti činnosti hodnoceného (zákonů, nařízení vlády, vyhlášek, usnesení ZHMP a RZHMP, pokynů tajemníka MHMP apod., které nejvíce souvisí s činností hodnoceného).	0 1 2 3 4

3.3. Úspěšnost rozhodovacího procesu ve vztahu k rychlosti a schopnosti pružně reagovat na změnu situace (správnost rozhodnutí, přizpůsobivost).	0 1 2 3 4
3.4. Organizační schopnosti, systémový přístup k plněným úkolům (včasné a rovnoměrné plnění úkolů, schopnost plánování, promyšlení úkolů, hodnocení situace, stanovení priorit, volba odpovídajících prostředků, logická posloupnost v plnění úkolů, pochopení úkolů, smysl pro součinnost a její uplatňování apod.).	0 1 2 3 4
3.5. Tvůrčí přístup k plněným úkolům (schopnost tvořit, obohacovat plnění úkolů o vlastní myšlenky, znalosti, zkušenosti, dovednosti, uplatňování vlastních schopností apod.).	0 1 2 3 4
3.6. Důraz na splnění úkolu, dosahování cílů (vytrvalost, houževnatost, schopnost dokončit zadaný pracovní úkol apod.).	0 1 2 3 4
3.7. Prokazovaná odbornost v oblasti pracovního zařazení (teoretické a praktické znalosti, dovednosti, zejména odborné, speciální, znalost a praktické ovládnutí svěřené techniky, znalost norem apod.).	0 1 2 3 4
3.8. Schopnost vést podřízené (motivace podřízených, využití jejich schopností, tvořivosti, poskytování přiměřené samostatnosti, umění přesvědčit, získat, objektivnost hodnocení podřízených a jejich diferencované odměňování, zájem o jejich potřeby, individuální přístup, autorita apod.).	0 1 2 3 4
3.9. Vliv na pozitivní mezilidské vztahy k nadřízeným, podřízeným a dalším spolupracovníkům (čestné, spravedlivé jednání, upřímnost, poctivost, příkladnost v jednání, kolegiálnost).	0 1 2 3 4
3.10. Psychická odolnost k zátěži (psychická vyrovnanost, sebeovládání, schopnost plnit úkoly při pracovním přetížení, problémových situacích, významných překážkách v činnosti, konfliktních situacích, pod tlakem času a pod).	0 1 2 3 4
3.11. Hospodaření se svěřeným materiálem a rozpočtovými prostředky (podkladem jsou výsledky inventarizace, revizí, kontrol, řešení škod apod.).	0 1 2 3 4
<i>Poznámka: Vyplňuje se pouze u zaměstnanců, kteří mají odpovědnost za hospodaření s materiálem a rozpočtovými prostředky.</i>	
3.12. Vystupování a vnější upravenost (dodržování pracovní morálky, vnější vzhled, apod.).	0 1 2 3 4
3.13. Odpovědnost a spolehlivost při plnění úkolů (ochota přijímat odpovědnost, vědomí rozsahu vlastní odpovědnosti, snaha nezklamát, důvěra, že svěřený úkol včas a kvalitně splní, že dodrží, co slíbil apod.).	0 1 2 3 4
3.14. Samostatnost při plnění úkolů (samostatnost se hodnotí podle míry potřebného dozoru a pomoci při plnění úkolů).	0 1 2 3 4
3.15. Kultivovanost projevu (kvalita písemného a slovního projevu, stručnost, srozumitelnost, gramatická správnost, vyjadřovací schopnosti, slušnost apod.).	0 1 2 3 4

3.16. Zdravá tížádostivost (schopnost prosadit se přiměřenými prostředky, snaha o osobní rozvoj, sebezdokonalování, orientace na dosahování nejlepších výsledků, zdravá soutěživost apod.).	0 1 2 3 4
3.17. Profesionalita zaměstnance (odráží celkové hodnocení v předchozích hlediscích, odborné znalosti, zkušenosti, dovednosti, schopnosti, výsledky, které jsou významné z hlediska celkové profesionality, výsledky dosahované při pracovní činnosti).	0 1 2 3 4

Celkový stupeň hodnocení úspěšnosti zaměstnance:

Poznámka:

Do ohraničeného rámce se uvede průměrný koeficient celkového hodnocení zaměstnance, který se stanoví tak, že se celkový součet bodů při hodnocení jednotlivých hledisek vydělí počtem skutečně hodnocených hledisek.

Doporučení hodnotitele pro další pracovní zařazení hodnoceného zaměstnance:

Poznámka:

Uvedou se doporučení, která byla hodnocenému stanovena při pohovoru pro další zvyšování jeho profesionality.

Část 4. Výrazné charakteristiky

Poznámka:

Je-li zaměstnanec nositelem jedné nebo několika charakteristik, označí se příslušná rubrika, popř. rubriky.

A	Je výrazný vůdčí typ, schopen podle potřeby jednat rozhodně a přesvědčivě.
B	Je výrazný typ, orientovaný na samostatnou přípravu podkladu pro rozhodování (tzv. štábní práci), schopen jednat nezávisle a podle vlastního úsudku
C	Je schopen samostatné práce a splnění úkolů po zadání základních údajů
D	Je schopen plnit přímo zadané úkoly pouze v rámci obvyklé pracovní doby a v rozsahu výslovně uvedeném a nutném rozsahu
E	Neschopen jednat a pracovat samostatně bez vnějšího vedení a kontroly.
F	Jiné charakteristiky (uvede se jejich stručný popis).

Část 5. Doporučení k další kariéře

Označí se doporučení k dalšímu pracovnímu zařazení (kariéře).

A	Je profesionálem ve svém pracovním zařazení, doporučuji realizovat jmenování do vyšší pracovní funkce případně upravit osobní příplatek.
---	--

B	Je perspektivní pro vyšší pracovní funkci, prozatím však doporučuji jej ponechat v současném pracovním zařazení ke zdokonalení plnění pracovních úkolů.
C	Vzhledem k jeho dosahovaným velmi dobrým pracovním výsledkům a kvalitnímu plnění většího rozsahu pracovních úkolů navrhuji úpravu osobního příplatku.
D	Doporučuji ponechat v současném pracovním zařazení z důvodu jeho všestranného rozvoje při plnění pracovních úkolů.
E	Doporučuji uvážit možnost změny jeho pracovního zařazení, které je bližší dosaženému stupni vzdělání a potřebám zaměstnavatele případně upravit osobní příplatek.

Část 6. Údaje o hodnotiteli

Titul, jméno, příjmení:

osobní číslo:

Název současného pracovního zařazení

Doba výkonu pracovní činnosti

Hodnocení provedl dne:

v

.....
Podpis hodnotitele

Část 7. Vyjádření k hodnocení

Vyjádření hodnoceného k výsledkům hodnocení:

Datum

Podpis hodnoceného

Část 8. Odvolací řízení

Vyjádření nadřízeného hodnotitele (odvolacího orgánu):

Datum

Titul, jméno, příjmení

Pracovní zařazení

Podpis

KARIÉROVÉ HODNOCENÍ

Část 1. Osobní a pracovní údaje hodnoceného zaměstnance

- (1) Titul, jméno, příjmení: Datum narození:
Osobní číslo: Kód pracovního místa:
Datum přijetí do pracovního poměru:
Nejvyšší dosažené vzdělání / obor :
Důvod zpracování kariérového hodnocení:

Část 2. Průběh kariéry hodnoceného zaměstnance

Poznámka: Stručně se charakterizuje průběh kariéry hodnoceného zaměstnance. Důraz je nutno položit na období jeho posledního pracovního zařazení (vzdělání, kurzy, pracovní výkon apod.).

Část 3. Slovní vyjádření k hlediskům periodického hodnocení

Poznámka: Podle uvážení hodnotitele se bližší charakteristice profesionálních kvalit zaměstnance uvádí podrobnější slovní komentář k jednotlivým hlediskům tak, aby byly profesionální kvality hodnoceného přesně charakterizovány. Nebyl-li zaměstnanec hodnocen při posledním periodickém hodnocení, je nutno uvést podrobný slovní komentář u všech hledisek .

1. Hlavní úkoly plněné od posledního kariérového hodnocení:
2. Znalost a praktické uplatňování právních norem v oblasti působnosti hodnoceného:
3. Úspěšnost rozhodovacího procesu ve vztahu k rychlosti a schopnosti operativně reagovat na změny situace:
4. Profesionalita, organizační schopnosti, systémový přístup k plněným úkolům:
5. Tvůrčí přístup k plněným úkolům:
6. Důraz na splnění úkolu, dosahování cílů:
7. Prokazovaná odbornost v oblasti zařazení hodnoceného v závislosti na jejím uplatňování:
8. Schopnost vést podřízené:
9. Vliv na mezilidské vztahy k nadřízeným, podřízeným a dalším spolupracovníkům:
10. Psychická odolnost k zátěži:
11. Tělesná zdatnost:
12. Hospodaření se svěřeným materiálem a rozpočtovými prostředky:
13. Odpovědnost a spolehlivost při plnění úkolů:
14. Samostatnost při plnění úkolů a povinností:
15. Kultivovanost projevu v jednání:
16. Zdravá ctižádostivost, snaha být nejlepší:

Část 4. Výrazné schopnosti, dovednosti, znalosti a charakteristika osobnosti

Poznámka: Uvádějí se významnější schopnosti, dovednosti, znalosti nebo schopnosti hodnoceného, které výrazně převyšují běžný rámec. Může se např. jednat o to, že hodnocený je výrazně vůdčí typ, má výrazné schopnosti pro koncepční práci, značné technické nadání, zručnost, dovednost, dosahuje určitých výsledků v činnosti či zájmu. Pozornost je nutno také věnovat významnějším znalostem v oblasti společenského dění, kulturního rozhledu, znalosti historie apod.

Část 5. Silné a slabé stránky v činnosti hodnoceného

Poznámka: Podrobněji se uvádějí významnější silné a slabé stránky v pracovní činnosti hodnoceného, popř. faktory, které ovlivňovaly jeho činnost od posledního kariérového hodnocení.

Část 6. Doporučení pro další profesionální růst

Poznámka: Uvádějí se doporučení, která byla hodnocenému stanovena pro jeho další profesionální růst. Podrobněji se uvádějí doporučení k růstu kvality jeho výkonu a pro další kariéru tak, aby mohl hodnocený uvedená doporučení zpracovat do svého tzv. "osobního plánu profesionálního růstu".

Část 7. Způsobilost pro navrhované personální opatření

Poznámka: Uvádí se, zda je hodnocený podle názoru hodnotitele způsobilý pro realizaci předpokládaného personálního opatření. Způsobilost se posuzuje z hlediska jeho vlivu na pracovní činnost, fyzické zdatnosti, psychické způsobilosti, stupně dosaženého vzdělání a dosahovaných výsledků. Stanovisko hodnotitele je nutno blíže zdůvodnit. V závěru se výstižně uvádí závěr stanoviska hodnotitele, např. na základě výše uvedeného doporučují provést změnu pracovního zařazení atp..

Část 8. Jazykové znalosti

1. Obecné znalosti cizích jazyků		2. Znalosti cizích jazyků např. podle STANAG 6001	
Název jazyka	Úroveň komunikace	Název jazyka	Stupeň hodnocení

Poznámka:

Úroveň se hodnotí - základní, pokročilá, vyspělá, překladatelská

Stupně hodnocení dle doloženého vysvědčení např. podle normy STANAG 6001

Část 9. Vyjádření k hodnocení

1) Hodnocení zpracoval (jméno + funkce):

.....
datum

.....
podpis

2) Vyjádření hodnoceného:

Poznámka: Uvádí se stanovisko hodnoceného. Odvolává-li se proti hodnocení, je nutné uvést přesně, proti kterým částem se odvolává.

.....
datum

.....
podpis

3) Vyjádření nadřízeného hodnotitele (odvolacího orgánu):

I

Poznámka: O odvolání hodnoceného je nutno rozhodnout v souladu s platnými pracovněprávními předpisy.

Datum:

Titul, jméno, příjmení, funkce:

.....

podpis

Doplňěk ke kariérovému hodnocení

Část 1. Osobní a pracovní údaje hodnoceného zaměstnance

- (1) Titul, jméno, příjmení: Datum narození:
Osobní číslo: Kód pracovního místa:
Datum přijetí do pracovního poměru:
Nejvyšší dosažené vzdělání / obor :
Důvod zpracování kariérového hodnocení:

Část 2. Slovní vyjádření k hlediskům kariérového hodnocení

Poznámka: Podle uvážení hodnotitele se uvádí slovní komentář k hlediskům profesionálních kvalit zaměstnance.

Doplňěk zpracoval (titul, jméno, příjmení a zařazení):
Datum:

.....
Podpis

3) Vyjádření hodnoceného k doplňku kariérového hodnocení:

.....
Datum

.....
Podpis

4) Vyjádření nadřízeného hodnotitele k odvolání proti doplňku kariérového hodnocení:

Datum
Titul, jméno, příjmení a pracovní zařazení:

.....
Podpis

SPECIÁLNÍ HODNOCENÍ

POSOUZENÍ JAZYKOVÝCH ZNALOSTÍ

ZÁZNAM O DOSAŽENÉM STUPNI JAZYKOVÝCH ZNALOSTÍ

Část 1. Osobní údaje o hodnoceném zaměstnanci

Jméno a příjmení, titul:	Datum narození:
Osobní číslo:	
Odbor:	Kód pracovního místa:

Část 2. Dosažený stupeň jazykových znalostí

Název jazyka:	Dosažený stupeň:

Část 3. Údaje o provedení jazykových zkoušek

Komisionální jazykové přezkoušení bylo provedeno dne:
U organizace :
Doloženo vysvědčením o dosažení jazykové úrovně (např. podle STANAG 6001) vedené pod ev. č.:

Ověření provedl:

Dne:

Pozn.

Každý vybraný zaměstnanec (zařazený na výkon pracovní činnosti, kde je požadována znalost cizího jazyka) musí prokázat znalost jednoho cizího jazyka.

Organizační útvar

Služební pracovní hodnocení

- Pravidelné pracovní hodnocení** (č. 3.2 AV BVVD)
- Hodnocení ze zvláštního důvodu** (č. 3.3. AV BVVD)

Důvod: _____

1 Všeobecné údaje

1.1 Osobní údaje

Příjmení, jméno	Datum narození
Úřední titul / platová skupina	Poslední povýšení s účinností od
Orgán	Organizační jednotka
Silně tělesně postižený/á: <input type="checkbox"/> ne <input type="checkbox"/> ano Postižená osoba byla seznámena s jejími právy podle č. 7 oběžníku o Péči o silně tělesně postižení osoby v Berlínské správě.	

1.2 Období hodnocení (č. 3.1 AV BVVD)

1.3 Hodnocení provádějící (č. 4.1 AV BVVD)

První osoba provádějící hodnocení (jméno, úřední titul nebo služební postavení)

Druhá osoba provádějící hodnocení (jméno, úřední titul nebo služební postavení)

2 Výchozí podklady pro hodnocení pracovních výkonů (č. 3.5 AV BVVD)

2.1 Profil požadavků je uveden jako příloha 1;

hodnocení ve zkušební době viz. č. 3.5 –Výchozí podklady pro hodnocení pracovních výkonů- 2. odstavec AV BVVD

2.2 Popis pracovních úkolů

Údaje k rozsahu pracovních úkolů úředníka / úřednice, které charakterizují jeho/ její zvláštní úkoly (jako např. speciální prac. úkoly, působení v komisích, výborech, projektových a pracovních skupinách) a další obsahy podle. č. 3.7 AV BVVD.

3 Hodnocení výkonnostních charakteristik

Jednotlivé charakteristiky (např. . využití prac. doby, samostatnost) se hodnotí, pokud požadavky kladené na příslušnou služební funkci jejich sledování na základě profilu požadavků dovolují.

Legenda:

- | | |
|--|--|
| A - Úředník / úřednice podává výkony, které požadavky vynikajícím způsobem přesahují | B - Úředník / úřednice podává výkony, které požadavky přesahují |
| C - Úředník / úřednice podává výkony, které požadavkům odpovídají | D - Úředník / úřednice podává výkony, které požadavkům odpovídají s omezením |
| E - Úředník / úřednice podává výkony, které požadavkům neodpovídají | |

		A	B	C	D	E
3.1	Odborná kompetence (převzít z profilu požadavků)					
	⇒ _____ ⇒ _____ ⇒ _____ ⇒ _____					
3.2	Podávání výkonů					
3.2.1	Využívání prac. doby					
	např. ⇒ plánuje včas a realisticky ⇒ dokáže úkoly rozčlenit do pracovních kroků a rozdělit je na čas, který má k dispozici ⇒ předkládá pracovní výsledky k určeným / dohodnutým termínům resp. ve lhůtě účelné pro průběh práce ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.2.2	Samostatnost					
	např. ⇒ stanovuje si potřebné stěžejní body ⇒ je schopen/a jednat s cílovou orientací ⇒ přejímá odpovědnost za výsledek ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					

		A	B	C	D	E
3.2.3	Účelnost jednání např. ⇒ organizuje a zpracovává úkoly z hlediska nákladů a užitku ⇒ jedná podle ekonomických zásad ⇒ podporuje odbornou spolupráci ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.2.4	Způsob vyjadřování ♦ ústně					
	♦ písemně např.: ⇒ srozumitelně argumentuje, jasně člení, neodklání se od téma, omezuje se na podstatné ⇒ vyjadřuje se způsobem odpovídajícím adresátovi ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.3	Sociální chování					
3.3.1	Kooperativní chování např. ⇒ pracuje konstruktivně a s důvěrou společně s ostatními ⇒ jedná otevřeně a transparentně ⇒ jedná kolegiálně s ochotou pomáhat ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.3.2	Přístup ke konfliktním situacím např. ⇒ hledá konstruktivní řešení ⇒ pracuje společně se všemi zúčastněnými na jejich realizaci ⇒ vyjadřuje věcnou kritiku a přijímá jí ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____ ⇒ _____					
3.4	Jednání se zaměřením na adresáta a klienta					
	např. ⇒ vůči klientům se chová přátelsky a otevřeně ⇒ přihlíží k potřebám klientů ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					

		A	B	C	D	E
3.5	Chování v řídicí funkci					
3.5.1	Řízení pracovníků					
	např. ⇒ vypracovává se spolupracovníky společné cíle ⇒ deleguje úkoly a odpovědnost odpovídajíc zájmům a výkonům spolupracovníků ⇒ vyžaduje a podporuje návrhy spolupracovníků ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.5.2	Kladení požadavků na spolupracovníky					
	např. ⇒ cílevědomě požaduje a podporuje kvalifikaci a motivaci spolupracovníků ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.5.3	Jednání při rozhodování					
	např. ⇒ rozhoduje rychle ⇒ rozhoduje srozumitelně ⇒ je ochoten/a převzít odpovědnost za rozhodnutí ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.5.4	Jednání podle ekonomických zásad					
	např. ⇒ při stanovování cíle přihlíží k potřebám ostatních ⇒ pracovní postupy organizuje předvídavě podle hledisek nákladů a užitku ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.5.5	Controlling					
	např. ⇒ předvídavě řídí, podporuje a kontroluje proces vedoucí k dosažení cíle ⇒ zabezpečuje tok zpráv ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					

		A	B	C	D	E
3.5.6	Zacházení s informacemi					
	např. ⇒ organizuje toky informací ⇒ spolupracovníky a představené informuje rychle a se zaměřením na úkol ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.5.7	Rovnoprávnost					
	např. ⇒ aktivně spolupůsobí na rovnoprávnost mužů a žen ⇒ konsekventně prosazuje plán k podporování žen v pracovním procesu ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.5.8	Podpora tělesně postižených osob a osob s rovnoprávným postavením					
	např. ⇒ aktivně spolupůsobí při integraci ⇒ vytváří potřebné rámcové podmínky ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____					
3.6	Další neuvedené charakteristiky podle profilu požadavků (např. odpovědnost při dodržování rozpočtu, metodická kompetence)					
3.6.1						
	⇒ ⇒ ⇒ ⇒					
3.6.2						
	⇒ ⇒ ⇒ ⇒					
3.6.3						
	⇒ ⇒ ⇒ ⇒					

4 Hodnocení způsobilosti

Výpovědi o způsobilosti zahrnují prokázané schopnosti a znalosti, které přesahují profil požadavků a které mohou mít význam pro služební použití a profesní vývoj. Uvedené charakteristiky slouží pouze jako základ a nejsou úplné. Provádění jejich hodnocení je možné jen tehdy, když je možno je sledovat. Pokud hodnocení určitých charakteristických rysů není uvedeno, znamená to pouze, že je nebylo možno sledovat, ale neznamená to, že neexistují.

	výrazně	silně výrazně
4.1 Schopnost chápání a usuzování		
např. ⇒ schopnost rychlého a diferencovaného pochopení věcných podstat a postavených otázek ⇒ schopnost samostatného a postupově správného promyšlení věcných podstat a postavených otázek ⇒ schopnost najít vhodná řešení problémů věcných podstat a postavených otázek ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____		
4.2 Schopnost rozhodování		
např. ⇒ dokáže vlastní rozhodnutí věcně odůvodnit ⇒ reviduje nebo modifikuje rozhodnutí na bázi nových poznatků a informací ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____		
4.3 Schopnost vést jednání a prosadit se		
např. ⇒ vlastní představy předkládá s přesvědčujícími argumenty ⇒ konflikty zvládá prostřednictvím přesvědčujícího vedení jednání ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____		

4.4	Schopnost týmové činnosti		
	např. ⇒ schopnost zpracovávání úkolů ve spolupráci s kolegy a kolegyňami ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____		
4.5	Zatížitelnost		
	např. ⇒ je schopen/a přizpůsobit se krátkodobým obsahovým a organizačním změnám ⇒ je schopen/a zvládnout špičková zatížení ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____		
4.6	Schopnost inovace		
	např. ⇒ k řešení problémů a jejich realizaci přispívá vlastními ideami ⇒ přispívá ke zlepšování pracovních procesů ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____		
4.7	Řídící schopnost		
	např. ⇒ přejímá odpovědnost za vlastní rozhodnutí ⇒ podporuje a požaduje skupinové procesy podle věcné potřeby ⇒ je schopen kritiky ⇒ (další hlediska) _____ ⇒ _____		
4.8	Další schopnosti (např. metodická kompetence, rétorické schopnosti, další odborné znalosti, atd.)		
	<i>případně doplnit volně formulovaný text</i>		

5 Hodnocení pracovního výkonu (č. 3.5 AV BVVD)

První osoba provádějící hodnocení

Odůvodnění celkového hodnocení:

Hodnocení podle č. 3.5 AV BVVD (stupnice hodnocení):

Další údaje (např. před ukončením zkušební nebo osvědčovací doby nebo doby na zapracování):

Druhá osoba provádějící hodnocení

S pracovním hodnocením souhlasím: ano

Případně odchylné pracovní hodnocení podle č. 6.3 AV BVVD; odůvodnění:

S hodnocením způsobilosti souhlasím: ano

Případně odchylné; odůvodnění:

6 Jiný obsah služebních hodnocení (č. 3.7 AV BVVD)

7 Přání úředníka / úřednice pro další nasazení (č. 3.7 AV BVVD)

První hodnotící osoba Místo, datum / podpis	Druhá hodnotící osoba Místo, datum / podpis

8 Prohlášení

Průpis /kopie tohoto hodnocení mi byla předána dne _____.

Vypracovatel/ka hodnocení se mnou toto hodnocení projednal/a dne _____
(č. 7.1 věta 2 AV BVVD).

(Případně.) Druhý/á a první vypracovatel/ka se mnou toto hodnocení projednali (č. 7.2 věta 1 AV BVVD) dne _____.

9 Vzetí na vědomí

S přihlédnutím k č. 8 jsem hodnocení vzal/a na vědomí:

Ort, Datum	Vzetí na vědomí potvrzuje hodnocená osoba podpisem

10 Případně spolupůsobení zástupce tělesně postižených osob

Jméno

Datum

11 Spoluúčast zástupce personálu (č. 8.2 AV BVVD)

Jméno

Datum