

Co přinesla účinnost zákona o státní službě?

Sekce pro státní službu Ministerstva vnitra jako garant implementace zákona o státní službě, který průběžně zpracovává nejen údaje o státní službě, ale také pravidelnou roční výroční zprávu o stavu státní služby a další analytické dokumenty. Díky projektu, spolufinancovanému z Evropských strukturálních fondů, může sekce pracovat i s daty a informacemi z externího vyhodnocení účinnosti jednotlivých institutů zákona. Zákon o státní službě si jistě takové hodnocení zaslouží.



V roce 2019 byla finalizována Analýza účinnosti zákona o státní službě, a to formou takzvané ex post RIA. Analýza účinnosti se soustředila na vyhodnocení reálných dopadů zákona po několika letech jeho fungování v praxi, a to ve vztahu k naplnění cílů:

- depolitizace státní správy,
- zvýšení efektivnosti a výkonnosti služebních úřadů (související se správou služebních vztahů, nikoliv s výkonem agend),
- zvýšení transparentnosti,
- profesionalizace,
- stabilita státní správy.

Z ex post RIA vyplynulo, že zákon zásadně změnil dosavadní prostředí a zvyklosti v oblasti personální politiky úřadů státní správy. Soukromoprávní vztah do té doby aplikovaný na státní zaměstnance se nahradil vztahem veřejnoprávním v podobě služebního poměru. Analyzovaná data získaná primárně z Informačního systému o státní službě a provedených hloubkových rozhovorů se zástupci služebních úřadů ukázala, že je velmi obtížné zákonem sledovat všechny cíle najednou, především s ohledem na jejich vzájemné disjunktivní postavení.

Ve vzájemném srovnání cílů zákona nejhůře dopadla efektivita služebních úřadů

Bylo zřejmé, že při přijetí zákona se kladl důraz na zvýšení míry transparentnosti a posílení stability státní správy, což se přijetím i aplikací zákona podařilo naplnit. Důsledkem je však zvýšení administrativní zátěže, a tedy i náročnosti některých personálních procesů, které jsou striktně vymezeny formálním řízením podle ustanovení zákona a správního řádu. Takto definované postupy se promítají jak do zvýšení administrativní zátěže pro státní zaměstnance, kteří obvykle fakticky připravují podklady pro vydání rozhodnutí ve věcech služby, tak i do snížení efektivnosti státní služby jako celku. Ve vzájemném srovnání cílů zákona proto nejhůře dopadl cíl efektivita služebních úřadů. Negativní hodnocení souvisí zejména s naplňováním ustanovení týkajících se výběrových řízení, kárné odpovědnosti, služebního hodnocení, postavení státního tajemníka a změn služebního poměru.

Závěry Analýzy účinnosti jasně identifikovaly oblasti zejména personálních procesů, na něž by bylo potřeba se z hlediska udržení konkurenceschopnosti nejen služebních úřadů ve vztahu k soukromému sektoru, ale

i České republiky jako celku zaměřit. Z identifikovaných problémů v oblasti personálních procesů bylo patrné, že jsou důsledkem zvolené veřejnoprávní podoby státní služby, je rozhodováno administrativně formou přezkoumatelných individuálních správních aktů. Takto nastavené procesy se výrazně liší od procesů v soukromoprávní úpravě podle zákoníku práce. Stále častější diskuse o potřebě zásadnějších změn v oblasti státní služby vedly sekci ke snaze hledat možná východiska a inspiraci pro možné změny v nastavení personálních procesů ve státní službě.

„Služební úřady vnímají a oceňují jistou míru autonomie, která se projevila například u vzdělávání jako nejpozitivněji hodnoceného procesu z hlediska pravidel a jejich funkčnosti.

Další cesta za změnou

Logickým navazujícím krokem bylo zpracování další Analýzy zákona o státní službě na jaře 2022, s cílem posouzení personálních procesů z hlediska praxe ve služebních úřadech v kontextu právní úpravy personálního řízení v zákoně, ale i zákoníku práce ve vztahu k obecným východiskům jednotlivých procesů personálního řízení. Pro tyto účely se uskutečnilo rozsáhlé online dotazníkové šetření, doplněné o hloubkové rozhovory s vybranými státními tajemníky a vedoucími služebních úřadů.

Podrobnou analýzou prošly personální procesy:

- personální plánování,
- analýza pracovních míst a identifikace kompetencí (schopností),
- získávání zaměstnanců,
- výběr zaměstnanců,
- přijímání zaměstnanců,
- adaptace zaměstnanců,
- rozmísťování zaměstnanců v úřadu,
- hodnocení a řízení pracovního výkonu,
- odměňování zaměstnanců,
- vzdělávání a rozvoj zaměstnanců,

- řízení kariéry zaměstnanců,
- pracovní podmínky a péče o zaměstnance,
- uvolňování zaměstnanců z úřadu,
- personální poradenství.

Analýza personálních procesů definovaných zákonem prokázala v mnoha ohledech logickou a propracovanou strukturu sledující cíle právní úpravy státní služby. Z ní je zřejmá snaha o stabilitu služebního poměru (avšak bez jakýchkoli pravidel ohledně kariérního postupu státního zaměstnance) ve spojení s vyšší ochranou zaměstnance a transparentností postupů a rozhodování ohledně obsazení služebních míst i rozhodování o právech a povinnostech státních zaměstnanců.

Z obsahového hlediska tak byla potvrzena zjištění Analýzy účinnosti, kdy jako zásadní nedostatky lze vnímat menší pružnost a administrativní náročnost personálního řízení ve státní službě ve vztahu k soukromému sektoru, konkrétně lze například zmínit:

- neexistenci pravidel pro kariérní postup státních zaměstnanců,
- přísné požadavky na uchazeče pro účast v prvním kole výběrového řízení na obsazení služebních míst představených (vyjma služebních míst vedoucích oddělení), která efektivně brání příchodu většího počtu uchazečů bez předchozí praxe na vedoucích místech ve veřejné nebo akademické sféře,
- nemožnost souběžného působení odcházejícího a nově přijatého státního zaměstnance za účelem předání zkušeností a kontinuity služební agendy na služebním místě,
- nepružnou a časově i administrativně náročnou právní úpravu skončení služebního poměru, neefektivní úpravu opětovného zařazování státního zaměstnance, který je zařazen mimo výkon služby z organizačních důvodů, k výkonu služby na jiném služebním místě.

Závěry obou analýz ukázaly, že i po sedmi letech účinnosti služebního zákona a nastavení rigidních pravidel pro personální procesy služební úřady vnímají a oceňují jistou míru autonomie, která se projevila například u vzdělávání jako nejpozitivněji hodnoceného procesu z hlediska pravidel a jejich funkčnosti. Vedle toho existují závazné postupy, které jsou vnímány jako silně omezující například odměňování státních zaměstnanců.

Všechna uvedená zjištění budou zvažována a podrobněji analyzována při přípravě komplexní novely zákona, jejíž předložení je plánováno na rok 2023. Kompletní text analýz je dostupný na webových stránkách vnitra. ■