

6

Zvýšení atraktivity a rozvoj profesních dovedností v české veřejné správě

Tato kapitola se zabývá otázkami nábory, zaměstnávání a řízení lidských zdrojů v české veřejné správě. Zaměřuje se především na českou státní správu (ústřední úroveň), ale stručně se věnuje i personálním otázkám na úrovni územních samosprávných celků. Kapitola se zabývá dvěma hlavními oblastmi, na které by se česká veřejná správa mohla chtít zaměřit při budování svých lidských zdrojů, a to sladění úsilí v oblasti budování značky, oslovování a nábory zaměstnanců/úředníků a zajištění vhodných a účinných možností kariérního rozvoje zejména pro představené/vedoucí pracovníky. Využívání dat, s jejichž pomocí si Česká republika vybuduje důkazní základnu pro další postup, může politiky v obou oblastech značně zlepšit.

Úvod

Priority české veřejné správy jsou vymezeny programem reformy veřejné správy a koncepčním materiálem Klienty orientovaná veřejná správa 2030 (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[1]). V Programovém prohlášení vlády z roku 2022 i sama vláda nastiňuje ambiciózní záměry v oblasti rozvoje veřejného sektoru, a to včetně větší flexibility odměňování žádaných dovedností, větší otevřenosti vůči náborem ze sfér mimo veřejnou správu na místa představených a snížení počtu státních zaměstnanců (Vláda České republiky, 2022^[2]).

Klíčovou roli při realizaci koncepce Klienty orientované veřejné správy 2030 hrají státní zaměstnanci na úrovni ústřední správy a úředníci územních samosprávných celků (obcí a krajů). Podstata tohoto programu odráží široce rozšířený trend v rámci zemí OECD, který směřuje ke zlepšení koncipování a poskytování služeb tak, aby odpovídaly vyvíjejícím se očekáváním občanů. Česká veřejná správa musí také předvídat širší výzvy a umět na ně reagovat. Jsou to úkoly, které řeší mnohé orgány veřejné správy v celé OECD, jedná se například o zvládnutí přechodu na digitální veřejnou správu. V kontextu české reformní agendy je pro Českou republiku zvláště relevantní překonávání obtíží souvisejících se získáváním a udržením zaměstnanců a úředníků s vysoce žádanými kompetencemi v situaci, kdy je na trhu práce vysoká konkurence a vede se boj o talenty jak na národní, tak na mezinárodní úrovni.

Tato kapitola analyzuje schopnost české veřejné správy získat a zaměstnat kompetentní zaměstnance, které potřebuje k realizaci svého ambiciózního reformního programu. Například Zpráva o České republice v rámci evropského semestru 2022 uvádí, že veřejná správa čelí zvláštním problémům při získávání mladých zaměstnanců. V počtu státních zaměstnanců mladších 39 let patří Česká republika do té horší poloviny členských států Evropské unie (European Commission, 2022^[3]). Zlepšení atraktivity veřejného sektoru jako zaměstnavatele a posílení náborem jsou však pouze jednou stranou mince. Jakmile jsou zaměstnanci nebo úředníci přijati, musí jim veřejná správa zajistit přístup ke kvalitním možnostem kariérního rozvoje. V tomto ohledu je povzbudivé, že program reformy veřejné správy klade důraz na zvyšování kvality vzdělávání a profesního rozvoje ve veřejné správě.

Jedním z hlavních úkolů v těchto dvou oblastech, kterými jsou získávání zaměstnanců a jejich kariérní rozvoj, je využití dat týkajících se lidských zdrojů k vytvoření a přizpůsobení strategií v této oblasti. Jak zdůrazňujeme v kapitole 3, veřejná správa v České republice si však zatím stále osvojuje potřebné kompetence, které jí umožňují čerpat z komplexních datových sad a získávat tak důkazně podložené poznatky o lidských zdrojích. Zvyšování kvalifikace, a to jak v kontextu používání nástrojů IT, tak i z hlediska schopnosti personalistů pracovat s daty, bude důležitou součástí budoucích strategií, které se zaměří na klíčové dovednosti a zajištění efektivního kariérního rozvoje vysoce výkonných zaměstnanců veřejné správy.

Jedním ze specifíků České republiky je, že byla posledním členským státem EU, který legislativně upravil řízení a fungování státní služby. Zákon o státní službě, který vstoupil v účinnost v roce 2015, tak zakotvil principy a základní hodnoty státní služby relativně nedávno. Účelem této kapitoly je propojit ustanovení zákona o státní službě a jeho nedávné novely zaměřené na obsazování míst představených s postupy řízení lidských zdrojů v oblasti získávání/náboru uchazečů a kariérního rozvoje. Cílem je čerpat z mezinárodních příkladů dobré praxe a pomoci Ministerstvu vnitra při vytváření strategičtějšího přístupu k zaplňování mezer v kvalifikaci a rozvíjení zaměstnanců veřejné správy, aby byly schopny realizovat cíle programu reformy veřejné správy.

Příprava české veřejné správy na budoucí výzvy

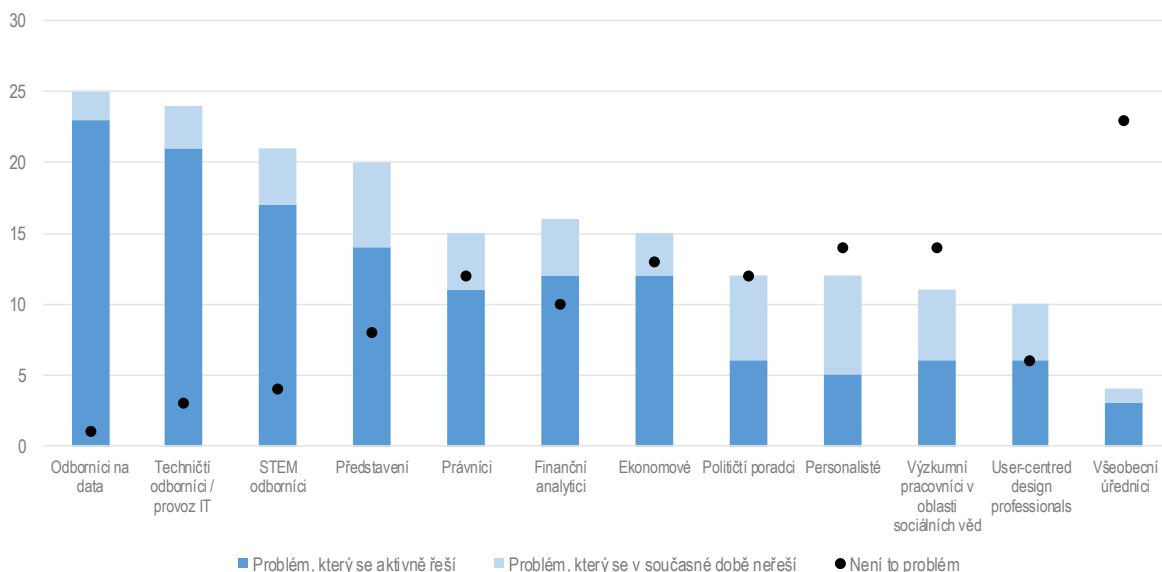
V zemích OECD lze pozorovat řadu obecných trendů ovlivňujících způsob, jakým veřejná správa posiluje své schopnosti, aby byla připravena na řešení budoucích výzev. Komplexní politické výzvy, jako je například zlepšení investic do zelené infrastruktury, vyžadují po ústřední státní správě, aby zaujala přístup umožňující logické uspořádání uceleného souboru nutných dovedností, spolupráci se zúčastněnými

stranami i řešení střetávajících se priorit. Takováto výzva zásadně přesahuje kompetence jednoho ministerstva a její řešení vyžaduje kompetentní zaměstnance s kombinací technických a odborných znalostí v různých oblastech klimatu a životního prostředí, jakož i státní zaměstnance se širokou škálou odborných kompetencí. Zaměstnanost v českém veřejném sektoru významně ovlivní i stárnutí populace. Studie Ministerstva vnitra v roce 2020 zjistila, že v příštích deseti letech odejde do důchodu až každý třetí současný zaměstnanec veřejné správy (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[4]).

Tento příklad ukazuje, že veřejná správa čelí hned dvojí výzvě. Zaprvé bude muset do svých řad přilákat stále specializovanější zaměstnance. Jak ukazuje Obrázek 6.1, v rámci OECD většina orgánů veřejné správy hlásí potíže při přijímání odborníků na zpracování a analýzu dat, specialistů na informační a komunikační technologie (ICT), odborníků na přírodní vědy, technologie, inženýrství a matematiku (STEM) a představených. Ve všech těchto oblastech roste na trhu práce konkurence ze strany jiných zaměstnavatelů. Například v informačních a komunikačních technologiích může být pro veřejnou správu obtížné nabídnout profesionálům v této oblasti konkurenceschopný plat. V jiných oblastech, jako je například práce s daty, dochází k rapidnímu technickému vývoji, rozvíjejí se možnosti strojového učení, využití umělé inteligence i tzv. big data ve veřejné správě. To vše klade nároky na náborový proces, který se musí snažit přilákat uchazeče s potřebnými typy dovedností, a nabídnout jim efektivní cesty kariérního rozvoje, aby byla zajištěna dostupnost a využití těchto dovedností v rámci veřejné správy.

Obrázek 6.1. Atraktivita veřejné správy jako zaměstnavatele a s ní spojené výzvy, 2020

Počet zemí OECD, n=33



Poznámky: STEM: věda, technologie, inženýrství a matematika. N se liší v závislosti na konkrétní možnosti, protože k některým z možností nebyly v určitých zemích OECD k dispozici žádné informace. Původní otázka průzkumu: „Naráží ústřední/federální správa na problémy při získávání lidských zdrojů v některé z uvedených skupin uchazečů/odborností?“

Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 2.

Pandemie onemocnění COVID-19 za této situace urychlila transformaci veřejných služeb. Mnoho orgánů veřejné správy přešlo na rozsáhlé využívání nových digitálních nástrojů a okolnosti si vynutily větší flexibilitu při využívání práce na dálku, hybridní práce a zvýšenou mobilitu zaměstnanců. Změnil se také styl náboru zaměstnanců ve veřejném sektoru. Mnoho orgánů veřejné správy, které byly často kritizovány

za zdlouhavé a příliš byrokratické náborové procesy, začalo během pandemie využívat při náboru nových zaměstnanců online kanály a digitální nástroje. Například Ministerstvo průmyslu a obchodu České republiky využívalo platformu Skype při náboru nových zaměstnanců pro nově zřizované call centrum pro správu programu nouzových půjček pro malé a střední podniky.

Vzhledem k tomu, že se veřejná správa v České republice stejně jako ve většině zemí OECD pomalu zotavuje z nejtěžších dopadů pandemie, je vhodná doba zamyslet se nad tím, jak v České republice dále posílit nábor zaměstnanců a jejich kariéerní růst. V tomto ohledu slouží doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability) jako normativní rámec a vodítko při budování vysoce efektivních veřejných služeb. Doporučení obsahuje 14 zásad ve třech pilířích, jež jsou považovány za základní stavební kameny vysoce efektivních služeb veřejné správy.

Obrázek 6.2. OECD Doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě

I. Kultura a vedení založené na hodnotách	II. Kvalifikovaní a efektivní státní zaměstnanci	III. Reaktivní a adaptivní systémy zaměstnanosti
1. Určené hodnoty 2. Schopné vedení 3. Inkluzivní a bezpečný 4. Proaktivní a inovativní	5. Určení dovedností a kompetencí 6. Atraktivní zaměstnavatel 7. Na základě zásluh 8. Kultura vzdělávání 9. Výkonnostně orientovaní	10. Řízení systému 11. Strategický přístup 12. Mobilní a přizpůsobivé 13. Odpovídající podmínky 14. Hlas zaměstnanců

Zdroj: OECD (2019^[6]).

Na základě tohoto doporučení zkoumala Pracovní skupina OECD pro řízení lidských zdrojů ve veřejné správě (OECD Working Party on Public Employment and Management) změny probíhající ve veřejné správě v zemích OECD s cílem uvést zásady doporučení do praxe. Výzkum OECD na základě mapování vznikajících postupů naznačuje, že by se u veřejných služeb měly brát do úvahy tři níže uvedené vzájemně související principy:

1. **Zaměření na budoucnost:** Zaměstnavatelé ve veřejných službách se musí lépe připravovat na budoucnost, aby zajistili, že se náborové procesy budou umět přizpůsobit případným změnám a veřejná správa dokáže do svých řad přilákat zaměstnance disponující soubory dovedností, které jsou zatím nové, nebo se teprve objeví. K tomu je třeba zajistit, aby klasifikace pracovních míst ve veřejné správě dokázala vhodně začlenit nově vznikající pracovní místa, vyčlenit pro ně odpovídající odměny a přesvědčivě ukázat veřejnou správu jako zaměstnavatele s vysokou hodnotou.
2. **Flexibilita:** Aby mohly reagovat na nepředvídané změny, musí být veřejné služby flexibilní a schopné se přizpůsobit. To znamená, že je nutné se připravit na možné přerozdělování kvalifikovaných lidí v důsledku nově vznikajících výzev a naučit se vytvářet mezioborové týmy

napříč ministerstvy a institucemi. Platová struktura musí pečlivě zohlednit specifickou kvalifikaci a dovednosti a zajistit soulad mezi jednotlivými orgány tak, aby byla možná mobilita a agilita.

3. **Naplnění:** Zaměstnanci ve veřejných službách budou stále různorodější a lidé budou disponovat rozsáhlejšími dovednostmi a zkušenostmi, než tomu bylo v minulosti. S diverzitou přichází potřeba různých modelů zaměstnávání a individualizace řízení lidí. Je tedy třeba přemýšlet o systémech odměňování, které zohledňují a odměňují motivaci a úspěchy, aniž by potlačovaly pocit naplnění jako vnitřní motivaci zaměstnanců veřejné správy.

Tyto tři aspekty se dobře odrážejí v koncepci rozvoje české veřejné správy. Koncepce stanovuje ambiciózní střednědobou až dlouhodobou vizi (např. širší využití tzv. big data pro zlepšení poskytování služeb) a jako klíčovou součást budování kvalifikované pracovní síly propaguje různé možnosti vzdělávání a rozvoje zejména se zaměřením na analytické schopnosti. V neposlední řadě Koncepce zdůrazňuje větší zapojování občanů s cílem posílit pozitivní vnímání veřejných služeb a zahrnout názory veřejnosti do procesu tvorby zásad politiky a koncipování poskytování služeb.

V této souvislosti bude pro českou státní správu hlavní výzvou najít manévrovací prostor v rámci zákona o státní službě a umožnit úpravu zásad politiky a postupů pro získávání kompetentních státních zaměstnanců a zajištění jejich efektivního kariérního rozvoje. Ačkoli koordinační úloha za státní službu připadá na Ministerstvo vnitra, tato výzva přesahuje kompetence jednoho odboru nebo dokonce ministerstva. Úspěch bude záviset na zapojení vedoucích pracovníků napříč státní správou do prosazování změn a poskytování důkazně podložených informací o tom, kde je největší nedostatek talentovaných a kvalifikovaných pracovníků.

Rozsah a podoba zaměstnanosti v české veřejné správě

Ústřední orgány

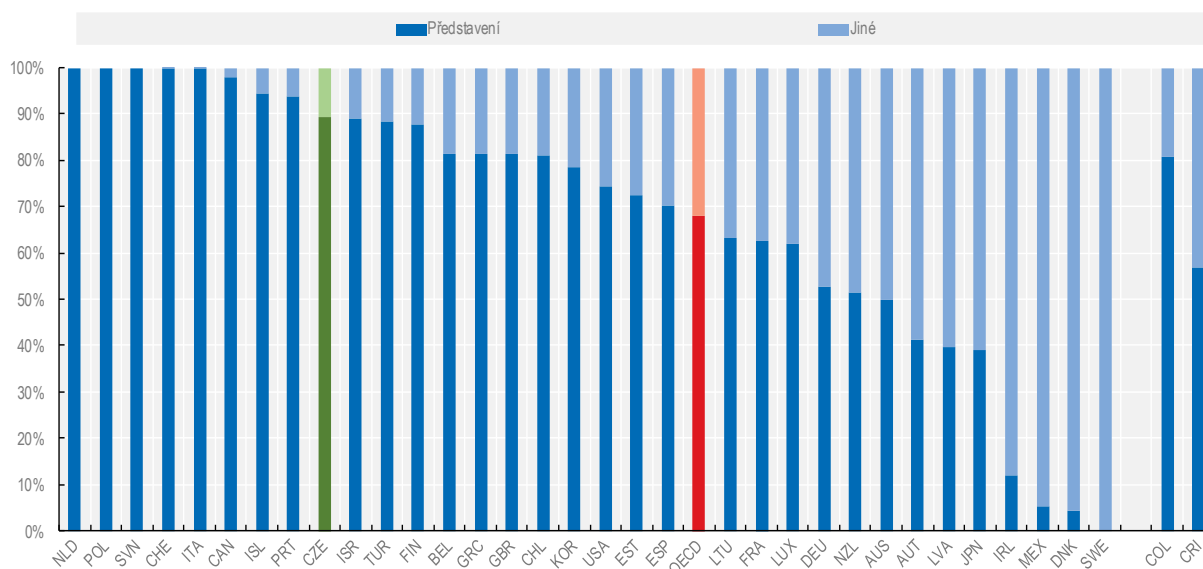
Česká státní správa (ústřední úroveň) má téměř 62 000 zaměstnanců (OECD, 2020^[71]). Přibližně 14 % jsou představení, z nichž ženy ve vyšším managementu představují přibližně jednu třetinu.¹

Státní zaměstnanci v České republice se obecně dělí do dvou kategorií. Na ústřední úrovni se na naprostou většinu z nich vztahuje zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě s plnou účinností od 1. ledna 2015, jež má v gesci Ministerstvo vnitra. Zákon o státní službě se vztahuje na ty, kteří pracují v centru vládnutí, tj. orgánech státní správy typu ministerstev nebo Úřadu vlády. Patří sem Úřad vlády, 14 ministerstev, 204 podřízených služebních úřadů a 16 ústředních orgánů státní správy (např. Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální apod.). Zákon byl několikrát novelizován (naposledy v listopadu 2022). Novela, která vstoupila v platnost 1. ledna 2023, upravuje především:

- zjednodušení a urychlení nábora, a to zejména otevřením státní správy externím uchazečům již od začátku náborového procesu, a nikoli pouze v případě, že se nenajdou vhodné interní uchazeči;
- usnadnění mobility na místech představených zavedením omezení času, po který může jeden představený vykonávat službu na dané pozici.

Co se týče zaměstnaneckého poměru, je většina pozic ve formě „služebního poměru“ na dobu neurčitou. Obrázek 6.3 ukazuje, že většina zaměstnanců v české státní správě na ústřední úrovni jsou státní zaměstnanci ve služebním poměru. Menší část pracovníků je „v pracovním poměru“ a jedná se např. o pomocné nebo servisní pozice. Rozložení a poměr pracovních pozic se každoročně přezkoumává. Souhrnný návrh „systemizace“ služebních a pracovních míst (tj. poměr státních zaměstnanců, na které se vztahuje zákon o státní službě, a zaměstnanců, jejichž pracovní poměr upravuje zákoník práce) připravují každoročně Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí na základě jednotlivých návrhů věcně příslušných ministerstev a služebních úřadů.

Obrázek 6.3. Státní zaměstnanci a ostatní zaměstnanci ústředních orgánů státní správy, 2018

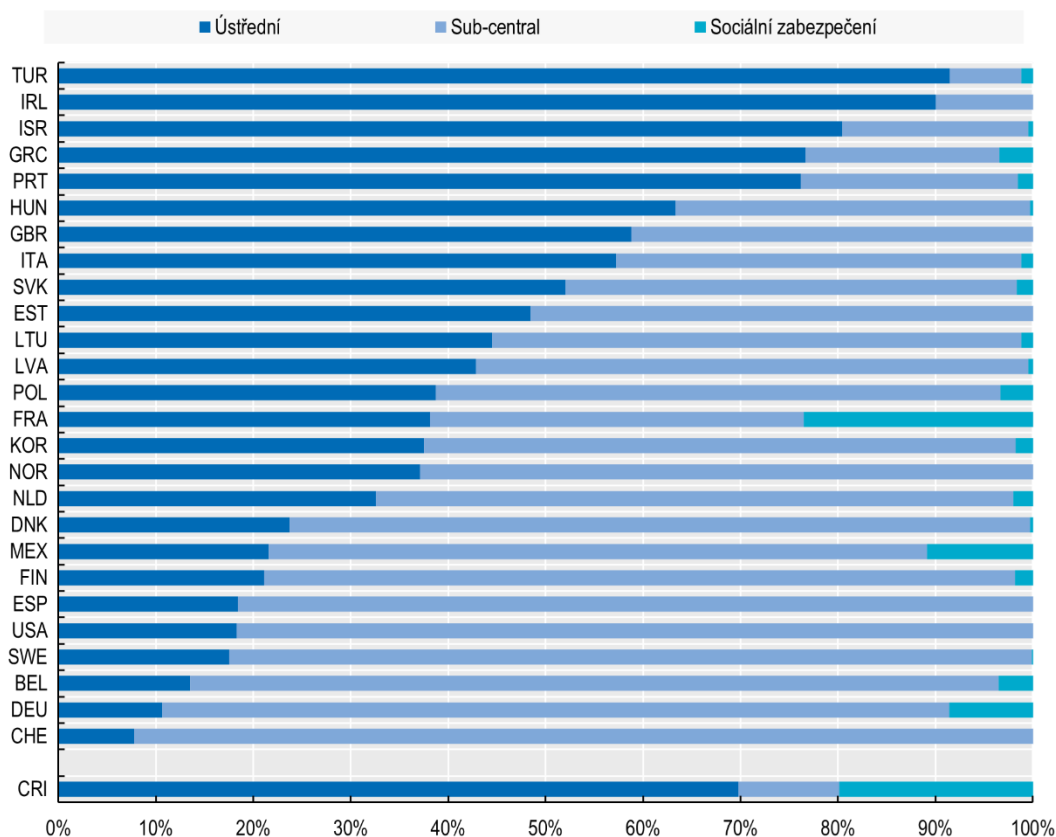


Poznámky: Údaje za Dánsko, Izrael, Japonsko, Mexiko a Nový Zéland jsou z roku 2019. Údaje za Francii, Německo, Koreu a Polsko se vztahují k roku 2017. Údaje za Itálii, Lotyšsko a Spojené státy se vztahují k roku 2016. Údaje za Kolumbii, Island a Turecko jsou z roku 2016. Údaje za Slovinsko jsou z roku 2015. Údaje o ostatních státních zaměstnancích za Maďarsko, Norsko a Slovenskou republiku nebyly k dispozici. Za Koreu údaje o státních zaměstnancích zpracovalo Ministerstvo pro lidské zdroje a údaje za „ostatní zaměstnance veřejné správy“ je zpracovalo Ministerstvo zaměstnanosti a práce. V Portugalsku zahrnují „ostatní zaměstnanci veřejné správy“ manažery s výkonnými pravomocemi zaměstnané na dobu určitou. Státní zaměstnanci definovaní jako zaměstnanci veřejné správy, jejichž působení je upraveno zvláštním veřejnoprávním instrumentem nebo jinými zvláštními ustanoveními, se v Dánsku označují jako „tjenstemænd“.

Územní samosprávné celky

Pokud jde o zaměstnanost ve veřejné správě na nižší než ústřední úrovni (tj. v územních samosprávných celcích), z obrázku 6.4 vyplývá, že na nižší úrovni je zaměstnána o něco více než polovina (55 %) zaměstnanců veřejné správy. Zaměstnanci označení jako „úředníci“ podléhají zákonu o úřednících územních samosprávných celků. Na ostatní zaměstnance na úrovni nižších územních celků se vztahuje zákoník práce (Ministerstvo vnitra České republiky, 2018^[8]).

Obrázek 6.4. Zaměstnanost ve veřejné správě na jednotlivých úrovních veřejné správy, 2019



Poznámka: Údaje za Austrálii, Rakousko, Kanadu, Chile, Island, Japonsko, Nový Zéland a Slovinsko nejsou k dispozici.
Zdroj: OECD (2021^[9]).

Přestože poměr úředníků a ostatních zaměstnanců na úrovni územních samosprávných celků zhruba odpovídá průměru OECD, na rozdíl od uspořádání veřejné správy v zemích OECD je pro českou veřejnou správu charakteristická vysoká rozdílnost územní samosprávy. Česká republika má více než 6 000 obcí a každá druhá obec má méně než 500 obyvatel. 90 % obcí má méně než 2 000 obyvatel. Na rozsah problémů poukazuje zjištění průzkumu OECD/Evropského výboru regionů, podle něhož v celé Evropě menší obce doplácí na nedostatečný počet kvalifikovaných lidí na vedoucích postech a odborných technických pozicích a na nedostatek poskytovatelů služeb. Menší obce se složitě potýkají s problémy při zajišťování dopravní obslužnosti i při plánování a budování infrastruktury a nedisponují dostatečně kvalifikovanými zaměstnanci, kteří by dokázali tyto úkoly profesionálně řešit (European Committee of the Regions, 2020^[10]). Ze stejného průzkumu také vyplývá, že se kapacity státní správy na úrovni nižších územních celků ve všech sledovaných zemích velmi liší a neodpovídají jejich působnostem.

Dvě oblasti, na které je třeba se zaměřit při budování kapacit v české státní správě

Vzhledem k napjaté situaci na trhu práce (v době psaní tohoto textu v listopadu 2022) čelí česká státní správa specifickým výzvám, které jsou dány dynamikou místního trhu práce i institucionální/legislativní historií a praxí. Jde především o rozvíjení efektivních postupů pro řízení lidí s ohledem na ustanovení

zákona o státní službě v České republice a o situaci v oblasti nabídky a poptávky po konkrétních dovednostech na trhu práce.

Rozvíjení schopností pracovníků ve státní správě však znamená jít nad rámec souladu s právními předpisy. Vyžaduje flexibilní provádění zákona o státní službě cestou experimentování s novými pracovními postupy a přístupem k výkonu práce a konzultací s představenými a státními zaměstnanci o jejich potřebách. K posílení kapacit je také nutné zapojit státní zaměstnance a občany a podpořit hodnoty a postoje státních zaměstnanců v souladu se zákonem a strategií Klienty orientovaná veřejná správa 2030. Na základě údajů shromážděných průzkumem OECD na téma „leadership a kompetence“ (OECD Survey on Public Service Leadership and Capability), studia podkladů a zjišťovací mise v Praze uskutečněné v dubnu 2022 se jako klíčové oblasti, na které se by se česká státní správa měla zaměřit, nabízejí:

- sladění budování značky zaměstnavatele, náborových strategií a informování o kariérních možnostech;
- zajištění efektivního kariérního rozvoje cestou školení a cílené práce s talentovanými státními zaměstnanci.

Sladění budování značky zaměstnavatele, náborových strategií a informování o kariérních možnostech

Aby dokázaly plnit všechny úkoly a čelit výzvám v oblasti vytváření zásad politiky a poskytování služeb, musejí vlády v zemích OECD získávat a přijímat zaměstnance se stále rozmanitějšími dovednostmi. Některé z kvalifikací jsou v tradičních oblastech, jako je právo nebo účetnictví. Veřejný sektor se sice ne vždy může svými možnostmi vyrovnat mzdám v soukromém sektoru, ale plat není jediným důvodem, proč se státní správa potýká s problémem přilákání talentovaných lidí. Někteří právníci nebo účetní možná vůbec nevědí, jaké kariérní příležitosti ve státní správě jsou nebo nemusí vnímat veřejný sektor jako preferovaného zaměstnavatele. Na další problémy naráží nábor u rychle se vyvíjejících oborů, jako jsou přírodní vědy, technologie, inženýrství a matematika (STEM) a rovněž v právních službách, ve kterých je vyhledávání vhodných uchazečů velmi obtížné. Například Evropská komise (2021^[11]) zdůrazňuje, že na českém trhu práce chybí dostatek odborníků na digitalizaci, přestože má Česká republika nejnižší míru nezaměstnanosti v EU (European Commission, 2022^[3]). Problém je také přesvědčit potenciální uchazeče, aby do veřejného sektoru nastoupili. Ve většině zemí OECD by totiž jen menšina lidí, kdyby měli možnost volby mezi sektory, raději pracovala pro veřejný sektor (Van de Walle, Steijn and Jilke, 2015^[12]).

Výše uvedené je důvodem, proč doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (Council on Public Service Leadership and Capability) vyzývá orgány veřejné správy, aby se snažily získávat a udržet si zaměstnance s dovednostmi a kompetencemi požadovanými trhem práce, a to zejména prostřednictvím:

- prezentace veřejné správy jako preferovaného zaměstnavatele a její propagace jako zaměstnavatele oslovujícího hodnoty, motivaci a hrdost uchazečů a chuť přispívat k veřejnému blahu;
- zjišťování, co přitahuje a udržuje kvalifikované zaměstnance, a využívání těchto informací pro politiku zaměstnanosti, včetně odměňování a nefinančních pobídek;
- poskytování přiměřených platů a spravedlivého systému odměňování s přihlédnutím k ekonomické situaci v zemi a jejímu vývoji;
- proaktivního oslovování nedostatečně zastoupených kvalifikací a dovedností (OECD, 2019^[6]).

Zákon o státní službě v ČR upravuje i strukturu výběrového řízení na služební místa. V § 24 je podrobně popsán proces vyhlášení výběrového řízení na obsazení volného služebního místa; v § 27 je popsán proces výběru uchazečů k pohovoru; v § 29 je stanoveno, že úspěšní uchazeči jsou přijímáni do služebního

poměru na dobu jednoho roku, dokud nesloží úřednickou zkoušku. Zkouškou neprojde poměrně málo uchazečů. 98,8 % uchazečů úspěšně složilo obecnou část zkoušky a 95 % uspělo ve druhé fázi, kterou je zvláštní část úřednické zkoušky. Úspěšné vykonání zkoušky znamená, že služební poměr státních zaměstnanců se změní z doby určité na dobu neurčitou.

Ustanovení těchto a dalších souvisejících paragrafů tvoří zákonný rámec získávání a nabírání talentovaných zaměstnanců. Ustanovení týkající se náboru ponechávají státní službě prostor pro přizpůsobení obsahu a formy testů a pohovorů nově se objevujícím potřebám. To je dobrá zpráva, protože pravidelný přezkum a aktualizace vstupních kritérií jsou důležité, aby se státní správa stala pro tyto vybrané skupiny kvalifikovaných pracovníků vyhledávaným zaměstnavatelem (OECD, 2021_[13]). Francie, Itálie a Španělsko například nedávno začaly uvažovat o přizpůsobení obsahu svých vstupních testů pro potenciální zaměstnance ve veřejném sektoru. V české státní správě by k maximálnímu využití této možnosti mohly přispět návody, jak aktualizovat a přizpůsobit výběrová kritéria. Společným jevem napříč OECD je přepracování hodnotících postupů tak, aby se zaměřovaly nejen na znalost právních předpisů nebo zásad politiky, ale také na schopnost kritického myšlení, učení se a řešení problémů. Úřednická zkouška v české státní službě se zdá svým stylem otázek (jež koncipuje gestor daného oboru služby) upřednostňovat memorování odborné látky. Tento přístup ke zkouškám je náročný na čas a zdroje, ale jeho dopad na posílení schopností zaměstnanců ve veřejném sektoru je jen málo znát.

Představení a výběrové komise v české státní správě sice musí při náboru dodržovat ustanovení zákona, ale je i řada oblastí, které zákon *neupravuje*, a přitom mají značný vliv na úspěšnost náboru. Strategie náboru státních zaměstnanců sice musí vycházet z příslušných předpisů, ale hodně záleží také na správném nastavení strukturálních záležitostí a dalších detailů, mezi něž patří rozvíjení atraktivní značky zaměstnavatele nebo hodnotové nabídky, proaktivní oslovování uchazečů namísto čekání na to, až sami projeví zájem, a vypracování strategií pro udržení a rozvoj talentovaných pracovníků.

Ad hoc iniciativy české veřejné správy na pomoc budování značky zaměstnavatele

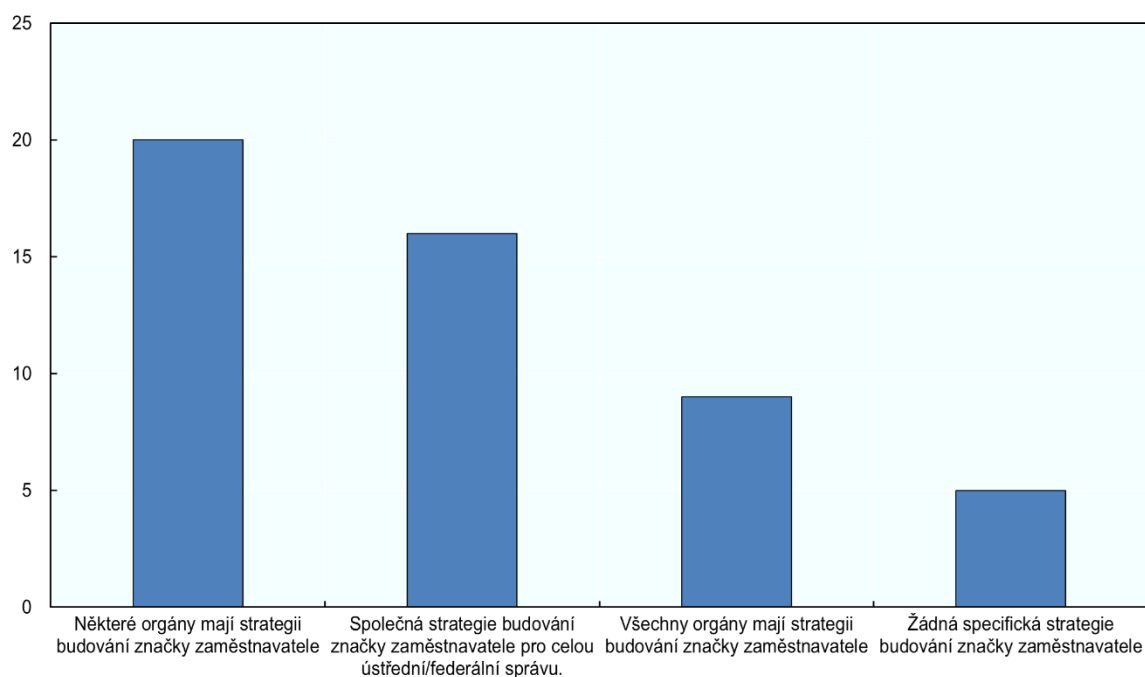
Značka zaměstnavatele je soubor komunikačních mechanismů, které slouží k předání určitého sdělení potenciálním uchazečům. Zaměstnavatel komunikuje psychologické, ekonomické a funkční výhody, které by si potenciální zaměstnanci měli spojovat se zaměstnáním u určité společnosti a jejichž cílem je zlepšit vytváření pozitivního obrazu potenciálního zaměstnavatele u potenciálních uchazečů (Wilden, Gudergan and Lings, 2010_[14]). Značka zaměstnavatele je důležitá, protože ho pomáhá identifikovat jako potenciálního zaměstnavatele a odlišit jej od ostatních subjektů, které mají zájem o získání stejných talentovaných uchazečů. Ve veřejném sektoru se dlouhodobě předpokládá, že tyto typy komunikačních strategií by měly být zaměřeny na uchazeče s vysokou mírou motivace k výkonu veřejné služby (public service motivation, PSM), protože tito uchazeči se budou s větší pravděpodobností ucházet o práci ve veřejném sektoru (Ritz and Waldner, 2011_[15]). Teorie motivace k výkonu veřejné služby je postavena na myšlence, že zaměstnanci veřejného sektoru mají určité jedinečné motivace, kterými se liší od motivací kolegů v soukromém sektoru, obvykle zejména altruistické a prosociální, a že veřejný sektor by se měl zaměřit na kandidáty, kteří vykazují vysokou míru motivace k výkonu veřejné služby, protože tak se zlepší nábor a do sektoru přijdou lidé, kteří se na tuto práci hodí (Perry, Hondeghe and Wise, 2010_[16]). Nedávné studie toto tvrzení poněkud zmírnily. Poukazují například na to, že ne všechna pracovní místa ve veřejném sektoru vyžadují uchazeče vybavené motivací k výkonu veřejné služby. Veřejný sektor navíc není jediným zaměstnavatelem, který nabízí uchazečům možnost být společností prospěšný. Konkuruje mu sektor „tech4good“, začínající podniky (start-upy) se sociálním dopadem, neziskové organizace, mezinárodní organizace a někdy i subjekty soukromého sektoru (např. jejich funkce zaměřené na ochranu životního prostředí, společenskou odpovědnost nebo odpovědnou správu a řízení) zdůrazňují při vyhledávání potenciálních zaměstnanců své prosociální atributy. To znamená, že na přeplněném trhu je značka zaměstnavatele důležitou součástí souboru nástrojů pro nábor zaměstnanců, které slouží k upoutání pozornosti vhodných uchazečů.

Na základě těchto aspektů atraktivity se v zemích OECD stále více prosazují strategie budování značky zaměstnavatele ve veřejných službách. V roce 2016 nemělo 14 členských zemí žádné strategie nebo akční plány pro budování značky zaměstnavatele, zatímco v roce 2020 absenci strategie nebo plánu uvedlo jen 5 zemí včetně České republiky (Obrázek 6.5). V ostatních případech je budování značky zaměstnavatele většinou ponecháno na jednotlivých úřadech nebo je součástí strategie celé veřejné správy.

Obrázek 6.5. Strategie budování značky zaměstnavatele, 2020

Počet zemí OECD, n=34

Počet států OECD



Poznámka: otázka v průzkumu zněla: „Které z těchto strategií budování značky zaměstnavatele využívá ústřední/federální správa?“. Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 2.

Nedávný akademický výzkum poukázal na různé nedostatky v prezentaci veřejného sektoru jako potenciálního preferovaného zaměstnavatele. Zlepšení strategií pro rozvíjení značky zaměstnavatele by české veřejné správě i zaměstnavatelům v celé EU a OECD napomohlo k úspěšnému náboru většího počtu zaměstnanců s potřebnými znalostmi a dovednostmi.

Atraktivní značka zaměstnavatele velmi pomůže přesvědčit potenciální uchazeče, aby se o zaměstnání ucházeli. To platí zejména při náboru mladých uchazečů, kteří se obvykle hlásí na několik míst najednou. Koherentní a dobře využívaná značka zaměstnavatele propagující hodnoty veřejné služby může také přispět k lepšímu souladu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, protože jasně signalizuje hodnoty, na nichž dané pracovní místo a zaměstnavatel staví, čímž zvyšuje potenciál, že si uchazeč sám daného zaměstnavatele vybere v konkurenci s ostatními zaměstnavateli (Kim, 2012^[17]).

Pro budování značky zaměstnavatele je nutné vědět, o co mají kvalifikovaní uchazeči zájem. Pracovníci náboru ve veřejném sektoru se mohou dotazovat stávajících zaměstnanců i potenciálních uchazečů (např. vysokoškolských studentů, kteří se chystají vstoupit na trh práce), a zjišťovat, jaké aspekty práce ve

veřejném sektoru jsou pro ně důležité. Je nutné zejména zdůraznit „kulturu excelence“, jež umí ocenit úspěchy a využívá se pro budování značky zaměstnavatele. Systematická práce na zjišťování těchto aspektů a jejich následné včlenění do propagačních a náborových kampaní může pomoci podpořit značku zaměstnavatele a zvýšit šanci, že se zaměstnavatel a uchazeč „najdou“ (OECD, 2021^[13]).

Některé nevládní platformy nebo organizace v zemích OECD zjišťují pro veřejný sektor informace o tom, jak je vnímán zvenčí. Tyto informace se potom použijí k dalšímu posílení značky zaměstnavatele a zajištění rozmanité nabídky uchazečů. Profil Public, francouzská organizace specializující se na budování značky zaměstnavatele pro veřejný sektor, zveřejňuje videa se státními zaměstnanci, aby lépe vysvětlila realitu práce ve veřejné správě. Welcometothejungle, francouzská náborová platforma původně zaměřená na sektor start-upů, nyní inzeruje volná pracovní místa pro francouzské ministerstvo vnitra a francouzskou zpravodajskou službu prostřednictvím chytrého uživatelského rozhraní. Volcker Alliance ve Spojených státech pomáhá propojovat vládní sektor s univerzitami, aby zlepšila jeho image a oslovila tak více potenciálních uchazečů o zaměstnání.

Dobrá strategie budování značky zaměstnavatele pro organizaci, která se snaží přilákat mladé absolventy, by se měla v ideálním případě odrážet i na sociálních sítích, neboť se tak maximalizuje její dosah. Protože mnoho potenciálních uchazečů prochází nabídky práce v uživatelských aplikacích (např. Indeed, LinkedIn), měla by být strategie budování značky zaměstnavatele kompatibilní s chytrými telefony a tablety. Například Francie nedávno odstartovala komplexní strategii budování značky veřejného sektoru s cílem posílit jeho atraktivitu mezi novými uchazeči s rozmanitými dovednostmi a její centralizovaný náborový portál je nyní k dispozici ve formě aplikace. Současná irská strategie budování značky zaměstnavatele (Rámeček 6.1) staví na dlouholetém procesu zahrnujícím konzultace, vývoj, hodnocení a opakování úspěšných kroků.

Rámeček 6.1. Vybrané strategie budování značky zaměstnavatele ve veřejné správě zemí OECD

Francie: V roce 2020 Francie zahájila s odborníky na lidské zdroje mezirezortní projekt a dva specializované průzkumy s cílem definovat, co přispívá k atraktivitě veřejného sektoru a co je tudíž vhodnou součástí strategie budování značky. Projekt budování značky má tři cílové skupiny (uvedené v pořadí podle priority): 1) budoucí uchazeči o místa ve státní správě, 2) široká veřejnost (tj. informační a osvětové kampaně, které nejsou zaměřeny pouze na nábor) a 3) stávající státní zaměstnanci (tj. propagace možností mobility pracovní síly).

Irsko: Nábor, hodnocení a výběr úředníků v irské státní a veřejné správě jsou zajišťovány centrálně prostřednictvím platformy Publicjobs.ie. Vyhledávání a získávání nejvhodnějších uchazečů a proaktivní komunikace s nimi slouží k vytváření kvalitního zdroje kandidátů s různými kvalifikacemi a dovednostmi, kteří se mohou uplatnit v irské státní a veřejné správě. Touto činností centralizovaný poskytovatel služeb naplňuje stávající i očekávané budoucí náborové potřeby různých klientů. Publicjobs.ie pracuje na identifikaci vhodných strategií, technik a procesů pro získávání kandidátů a jejich přerod na uchazeče o různé kariérní příležitosti napříč irským veřejným sektorem. Tato organizace zpracovává a poskytuje vše od modelů a strategií budování značky zaměstnavatele až po plánování a realizaci kampaní nebo měření návratnosti jejich investic a dopadu na náborové cíle.

Švýcarsko: Švýcarská federální správa vypracovala strategii budování značky zaměstnavatele, jenž se zaměřuje na budování obrazu správy jako perspektivního zaměstnavatele, a navíc ji odlišuje od ostatních konkurentů v boji o talentovanou pracovní sílu. Strategie výslovně připouští, že komunikace založená na faktech nestačí, a přistupuje k budování značky veřejného sektoru jako k budování spotřebitelské značky. Strategie staví na „zastřešující“ značce, která propaguje její přínos a atributy i celkové vyznění a grafické ztvárnění. Správa vydává pokyny k realizaci strategie, a to včetně vhodné verbalizace a formulací pro inzeráty na pracovní místa.

Zdroj: informace poskytnuté OECD státními úředníky.

Stávající prostor pro zefektivnění a modernizaci náborových procesů

Lépe komunikovaná značka zaměstnavatele má za cíl přilákat pozornost nejen většího počtu uchazečů, ale i relevantnějších a rozmanitějších kandidátů. Přesvědčit správné kandidáty, aby se ucházeli o práci na základě komunikování značky zaměstnavatele, je jen prvním krokem. Výzkumy naznačují, že ani dobré náborové procesy samy o sobě nestačí k tomu, aby přesvědčily uchazeče k přijetí pracovní nabídky (Feldman, Bearden and Hardesty, 2006^[18]). To zvyšuje riziko, že dobří uchazeči z výběrového řízení odstoupí, pokud se jim bude zdát příliš dlouhé nebo složité. Navíc pokud náborový proces neumožňuje manažerům posoudit příslušné dovednosti a kompetence, hrozí riziko, že potřeby zaměstnavatele a schopnosti a motivace uchazeče nebudou v souladu. Schopnost orgánů veřejné správy najít vhodné kandidáty na zaplnění míst, kde chybí kvalifikovaní lidé, tak částečně souvisí s tím, jak aktivně nábor provádějí, a také jaké různorodé nástroje k tomu využívají.

Struktura přijímacího řízení do státní služby v České republice je pevně zakotvena v zákoně o státní službě. Výběrová řízení na volná služební místa jsou zveřejňována mj. on-line na portálu české státní správy („Informační systém o státní službě“) a také na internetových stránkách ministerstva nebo úřadu, který zaměstnance přijímá (§ 24). Lze využít i komerční náborové portály, jako je jobs.cz, čehož úřady častěji využívají až po dvou neúspěšných kolech výběrového řízení.

Nábor je decentralizovaný a založený na pracovních pozicích, to znamená, že každé ministerstvo nebo úřad si najímá své vlastní zaměstnance na konkrétní pozice (§ 24). V případě vhodnějších uchazečů je však nelze zařadit na rezervní seznam pro budoucí volná místa, jak je to možné např. v některých vnitrostátních správních orgánech (např. panely v Irsku) nebo v orgánech EU, což nábor administrativně komplikuje. U služebních míst, která jsou klíčová a obtížně se obsazují, je možné upravit plat. Pro tento účel lze vybrat 5 % služebních míst v každém ministerstvu nebo úřadu, ale praxe ukazuje, že se to kvůli napjatým rozpočtům děje jen zřídka. Zmíněných 5 % musí být z vlastního rozpočtu ministerstva.

U volných služebních míst se uvádějí základní informace, jako jsou například podmínky a požadavky na služební místo (§ 25). Uchazeči podávají přihlášku v papírové podobě, k níž přikládají i papírové kopie dokladů prokazujících, pokud to pracovní místo vyžaduje, splnění minimálních požadavků, jako je čistý trestní rejstřík nebo znalost cizího jazyka (čl. 26). Elektronické podání těchto dokumentů je možné prostřednictvím „datových schránek“ nebo e-mailem s uznávaným elektronickým podpisem. Mnoho uchazečů tyto typy datových schránek nemá a mnozí stále podávají přihlášky v papírové podobě. Od 1. ledna 2023 jsou všichni uchazeči splňující minimální požadavky pozváni k pohovoru, a to s výjimkou případů, kdy je více než pět kvalifikovaných uchazečů. V takovém případě může výběrová komise pozvat uchazeče na písemnou zkoušku (tzv. „první část“) a poté ve „druhé části“ udělat pohovory alespoň se třemi uchazeči, kteří vykonali zkoušku nejlépe (§ 27).

Výběrové komise jsou tříčlenné a mohou se skládat z vedoucího pracovníka a dvou členů komise jmenovaných státním tajemníkem nebo vedoucím služebního úřadu (čl. 27); obvykle se jedná o zaměstnance náborového a personálního odboru. Výběrová komise vybere 3 nejvhodnější uchazeče a příslušný služební orgán v dohodě s bezprostředně nadřízeným představeným si jednoho z nich vybere (čl. 28). Úspěšní uchazeči jsou přijatí do služebního poměru na dobu určitou na 12 měsíců, dokud nesloží úřednickou zkoušku (obvykle externí uchazeči), nebo jsou zařazeni na nové služební místo, zpravidla na dobu neurčitou, pokud již tuto zkoušku složili (většina interních uchazečů). Úřednická zkouška se skládá z obecné části ve formě písemného testu a zvláštní části ve formě ústní zkoušky (§ 35). Další informace o úřednické zkoušce uvádíme níže. Nábor skupin uchazečů, tj. nábor zaměstnanců s podobnými dovednostmi, je možný, ale využívá se jen zřídka. Na přípravě podkladů se podílejí personální útvary ministerstev, obvykle je někdo z personálního odboru tajemníkem výběrové komise a pomáhá s organizací náboru (dokumentace, komunikace s uchazeči atd.).

V tomto kontextu je nutné si položit v souvislosti se zlepšováním náboru několik otázek. Za prvé, mají orgány státní správy v ČR dobrou představu o tom, jaké typy dovedností a kombinace dovedností budou

pravděpodobně u svých pracovníků potřebovat v budoucnu? Koncepce rozvoje veřejné správy zde poukazuje na několik nedostatků, jako je nedostatek pracovní síly s analytickými dovednostmi a schopností rozhodování na základě analýzy dat (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[11]). Vezmeme-li toto jako příklad, musí se česká státní správa zejména ptát, do jaké míry jsou současné postupy nábory a výběru uchazečů vhodné pro získávání a hodnocení právě takovýchto dovedností. Tíhnou například uchazeči se silnými matematickými a analytickými dovednostmi ke státní správě jako potenciálnímu zaměstnavateli? Pokud ano, vědí, kde přesně mají takovou práci hledat? A jak vnímají proces ucházení se o místo vyžadující dodání dokumentů v papírové podobě mladé digitální talenty zvyklé na elektronická uživatelská rozhraní a minimum papírování? Podobným výzvám čelí nejen česká státní správa. V rámečku 6.2 představujeme projekt online nábory belgické federální finanční správy.

Rámeček 6.2. Elektronizace nábory nových pracovníků do belgické federální finanční správy

Belgická federální finanční správa zahájila v roce 2019 projekt s cílem rozšířit možnosti online nábory. Projekt se záměrem rozšířit svůj dosah a usnadnit personalistům posuzování různých typů obtížně dosažitelných dovedností značně urychlila pandemie COVID-19. V dubnu 2020 zahájila belgická federální finanční správa pilotní testování elektronického nábory nástroje pro interní mobilitu. Prvním krokem bylo zavedení virtuálních pohovorů prostřednictvím aplikace Skype for Business (později Microsoft Teams). Celý proces byl navržen bezpapírově a on-line. Online pohovory vedli personalisté a nábory manažer podobně jako Belgická federální finanční správa vede standardní osobní pohovory. Aby byli nábory schopni hodnotit kandidáty, s nimiž byli v kontaktu po internetu, absolvovali školení zaměřená na techniky vedení online pohovorů a na neverbální komunikaci. Během druhé fáze pilotního projektu byly online pohovory dále rozšířeny a použity na všechna volná místa/funkce, kde se měly hodnotit technické dovednosti. Ve většině případů jsou technické dovednosti hodnoceny během pohovorů, i když někdy musí uchazeč vyplnit ve stanoveném čase odborně zaměřený test zasláný cestou šifrovaného e-mailu. Manuál pro uchazeče byl vylepšen tak, aby lépe reagoval na běžné problémy, a byla zřízena i speciální telefonní linka pro uchazeče. Aby se zmírnilo riziko diskriminace některých uchazečů, mají uchazeči možnost absolvovat u spolupracujících organizací školení, jak se chovat při online pohovoru. V závěrečné pilotní fázi byl zaveden screening životopisů k posouzení motivace uchazečů a uchazeči mohli online předvést i ukázkovou prezentaci a/nebo ukázat, jak by se vypořádali s určitými úkoly.

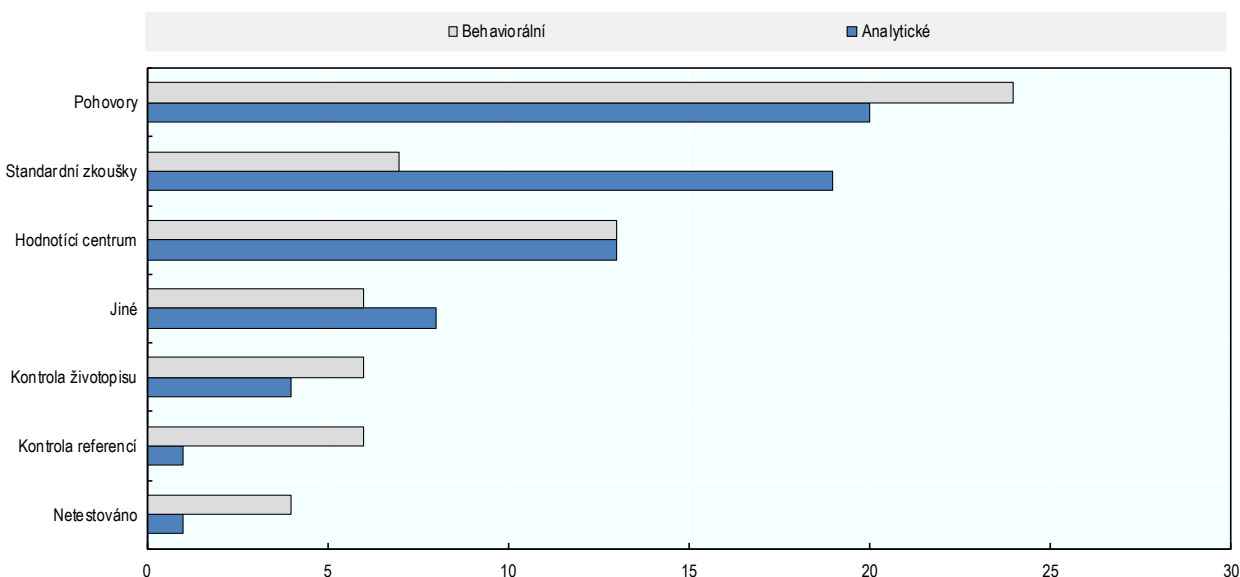
Součástí pilotního projektu, i když nad rámec přijímacích pohovorů, byl i veletrh pracovních příležitostí. Sociální sítě pomohly šířit informace o volných pracovních místech a zpropagovaly belgickou federální finanční správu jako atraktivního zaměstnavatele. Belgická federální finanční správa uspořádala facebookové eventy a live webináře, které měly více než 7 700 zhlédnutí a oslovily přes 25 000 lidí. Belgická federální finanční správa si byla dobře vědoma náročnosti začlenění nových zaměstnanců veřejné správy v době pandemie onemocnění covid-19, a navrhla tudíž nový model nástupu do služby. Před pandemií byl nový zaměstnanec v den nástupu fyzicky uvítán na novém pracovišti, nový model umožnil virtuální uvítání a online školení. Belgická federální finanční správa kromě toho zdůraznila význam vedoucího pracovníka pro začlenění nových zaměstnanců do týmu a veřejné služby a zpracovala soubor nástrojů využívaných vedoucími pracovníky při nástupu všech nových zaměstnanců, a to včetně seznamu nutných úkonů.

Zdroj: Na základě podkladů poskytnutých OECD belgickou federální finanční službou. Úplná případová studie je k dispozici na adrese: <https://www.oecd.org/gov/pem/public-sector-leadership-implementation/pem-flexible/Flexible-Belgium-case-study-ecruitment.pdf>.

Za druhé, orgány státní správy by měly zvážit, zda u uchazečů testují přesně to, co je potřeba. Náborové systémy fungují ve veřejném sektoru již dlouhou dobu a mnohé orgány veřejné správy se od soukromého sektoru liší zejména tím, že kladou větší důraz na rovné zacházení a standardizaci procesu než na metodiky hodnocení specifické pro danou pracovní pozici. Mnohé z nich jsou proto strukturovány tak, aby hodnotily spíše vzdělání a právní povědomí. Obrázek 6.6 ukazuje, jak a za pomoci jakých prostředků testují členské státy OECD analytické a behaviorální kompetence uchazečů a jak posuzují jejich předpokládané chování v reálných situacích.

Obrázek 6.6. Testování analytických a behaviorálních kompetencí, 2020

Počet zemí OECD, n=32



Poznámka: otázka v průzkumu zněla: „Jak se u uchazečů o nástup do státní služby testují následující kritéria?“.

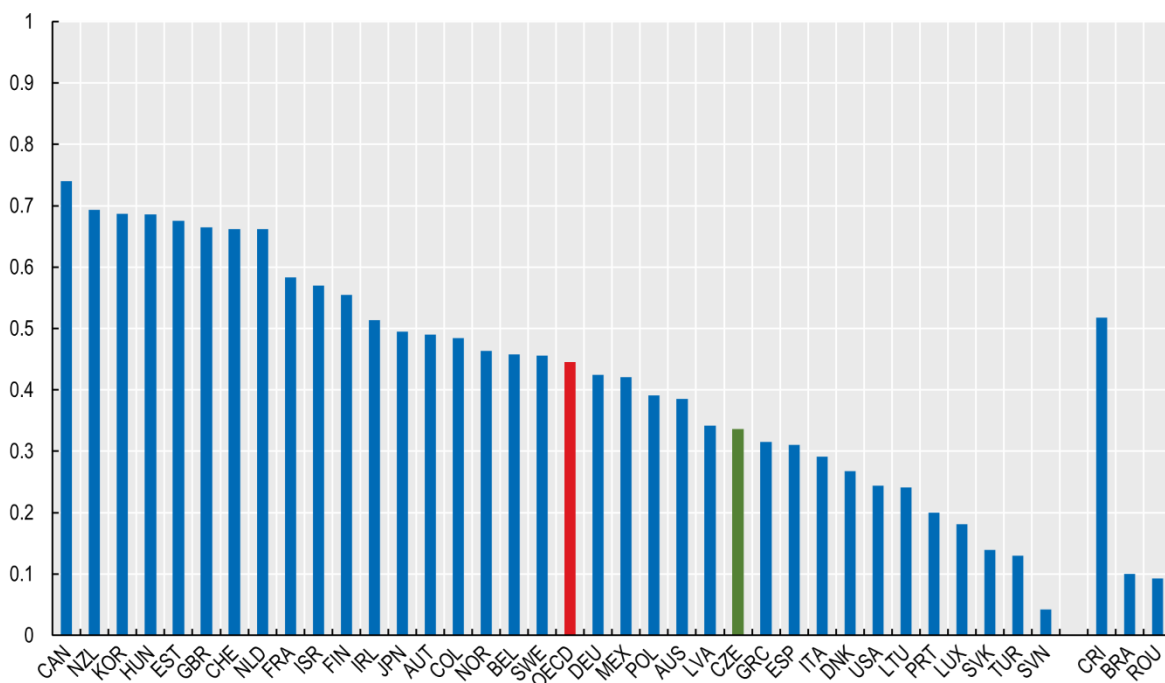
Zdroj: OECD (2020_[5]), Modul 3.

Tyto údaje jsou zvláště důležité pro českou veřejnou správu, která usiluje o zlepšení analytických kapacit napříč celým veřejným sektorem. Hodnocení analytických a behaviorálních kompetencí však není tak samozřejmé jako hodnocení teoretických znalostí a vzdělání. Ve většině orgánů veřejné správy napříč státy OECD jsou klíčové kompetence jasně stanoveny v kompetenčních rámcích, jež stanovují, které kompetence jsou pro různé funkce a hierarchické úrovně relevantní. Pro personalisty však může být obtížné tyto kompetence v hypotetických situacích, jako jsou pohovory, posoudit. Ve veřejném sektoru často nábor provádějí především linioví manažeři, kteří nejsou vysoce vyškoleni v náborových technikách - jako je tomu v české státní správě. Někdy se však mohou zapojit i pracovníci personálních odborů, jako je tomu na Ministerstvu financí. Kromě toho může být složité navrhnout otázky a bodovací systémy pro hodnocení úsudku uchazečů a jejich pravděpodobného chování v konkrétních scénářích. Z toho vyplývá potřeba využívat při hodnocení kandidátů více než jeden zdroj dat a cíleně podporovat liniové manažery při hodnocení behaviorálních kompetencí. To může být zvláště důležité u pozic s vysokým dopadem nebo vyšších pozic, kde psychologové a vyškolení personalisté mohou doplnit poznatky liniových manažerů (OECD, 2021_[13]).

V návaznosti na tuto diskusi o získávání vhodných kandidátů a jejich hodnocení lze pro modernizaci náboru v české státní správě navrhnout větší využívání proaktivních náborových postupů. Na obrázku 6.7 je uveden souhrnný ukazatel využívání proaktivních náborových postupů. Údaje neměří relativní

přitažlivost jednotlivých orgánů veřejné správy jako zaměstnavatelů. Země, které v tomto ukazateli dosahují dobrých výsledků, tedy Kanada, Nový Zéland a Korea, spíše využívají širokou škálu metod, jak proaktivně oslovit uchazeče, propagovat veřejnou službu jako dobré pracovní uplatnění a přesvědčit uchazeče, aby se o pracovní místa ucházeli. Česká republika je ve využívání proaktivních metod nábory mírně pod průměrem OECD. Veřejná správa, která si vede nejlépe (kanadská) využívá devíti různých nástrojů (jako jsou náborové kvóty, cíle a přímé vyhledávání kandidátů, tzv. head-hunting) k získání kandidátů z nedostatečně zastoupených skupin obyvatelstva. Česká administrativa používá pouze jeden, a to přizpůsobení náborového procesu osobám se zdravotním postižením. Ukazatel neměří účinnost těchto nástrojů, nicméně vyšší počet nástrojů naznačuje celkově vyšší schopnost identifikovat konkrétní soubory dovedností a zaměřit se na ně.

Obrázek 6.7. Pilotní index: Používání proaktivních postupů nábory, 2020



Poznámka: Údaje pro Chile a Island nejsou k dispozici.
Zdroj: OECD (2020^[5]).

Rámec pro nábor zaměstnanců v české státní správě rovněž poukazuje na potenciálně nedostatečně využívanou funkci personalistů. Většina personálních útvarů se přímo nepodílí na klíčových aspektech nábory, jako je příprava komunikace k oslovení uchazečů, navrhování výběrových/testovacích procesů nebo vedení pohovorů (i když například na Ministerstvu financí je člen personálního odboru obvykle členem výběrové komise). Místo toho mezi jejich nejčastější úkoly patří mzdová agenda, zajišťování zákonných podmínek nábory a správa osobní dokumentace zaměstnanců, jako jsou žádosti o dovolenou nebo aktualizace informací o rodinném stavu. Jsou to sice důležité věci, ale digitalizace a personální software pravděpodobně v budoucnu některé pozice v této oblasti změní nebo dokonce odstraní. V dlouhodobější perspektivě je třeba se ptát, zda existuje prostor, aby tyto decentralizované personální odbory hrály strategičtější roli při získávání a nábory zaměstnanců, a zda by to bylo možné případně s podporou centralizovaného personálního orgánu, který by v širším měřítku poskytoval cílenou podporu celé české veřejné správě. Ve vysoce výkonných orgánech veřejné správě hrají personální odbory různé role. Pilotují například nové metodiky výběru vhodných kandidátů nebo těsněji spolupracují s věcnými sekce, aby porozuměly jejich potřebám a předvíдалy, jaké odbornosti bude třeba u uchazečů hledat. V

současné struktuře náboru v české veřejné správě například pohovory a testování vedou manažeři, kteří mají jen malé nebo žádné formální vzdělání v oblasti řízení lidských zdrojů. V budoucnu by personální odbory mohly hrát větší roli při zajišťování moderních a účinných výběrových technik, zasedat ve výběrových komisích a školit pracovníky, kteří nejsou kvalifikovanými personalisty v různých výběrových a behaviorálních technikách.

Nábor představených ve státní správě

Jednou z oblastí, kde se tyto výzvy krystalizují, je nábor představených na pozice ve státní správě. Představení nesou značnou odpovědnost za řízení organizací se složitou strukturou a v mnoha případech pracují na rozhraní mezi politickou a výkonnou mocí, musí řídit a transformovat rozsáhlé složky státní správy, motivovat a inspirovat své zaměstnance a být důvěryhodnými partnery občanům a stále rostoucímu počtu partnerů a zainteresovaných stran. V nedávné zprávě OECD se dočteme o čtyřech konkrétních oblastech, ve kterých lze očekávat změny v činnosti a přístupu představených ve státní správě (Gerson, 2020^[19]):

1. Úkolem představených ve státní správě bude stále častěji řešení výzev souvisejících s věcnými veřejnými politikami, a to s využitím inovativních způsobů a s podporou digitálních technologií. Z toho vyplývá potřeba nových kompetencí (tj. dovedností, chování, perspektiv, znalostí, myšlení atd.) představených ve státní správě, kteří ke své činnosti budou potřebovat organizační struktury a procesy, které jsou schopny tuto změnu usnadnit. Znamená to také nutnost partnerské spolupráce zaměstnanců připravených na inovace, jež přesáhne formální hranice mezi organizačními složkami.
2. Představení ve státní správě budou řídit organizace se stále se zvyšující mírou diverzity, v nichž budou pracovat zaměstnanci přicházející z různých prostředí s různými typy zaměstnaneckých poměrů, kteří budou pracovat v odlišných lokalitách, a budou plynuleji přecházet mezi různými složkami. To s sebou přináší nutnost prohlubovat sdílené hodnoty veřejné správy a její inkluzivní kulturu.
3. Představení ve státní správě budou stále častěji pracovat a rozhodovat na základě dat, rozsáhlé soubory dat o lidských zdrojích a jejich výkonnosti jim budou sloužit jako podklad pro lepší vhled do stavu správy a následné reakce, a to zejména v prostředí, kde dochází k automatizaci mnoha úkolů. Rýsují se tak větší možnosti pro důkazně podpořené rozhodování a potřeba investovat do dovedností, které je podpoří a někdy i zpochybní.
4. Čtvrtou výzvou pro představené ve státní správě bude nutnost zapojit se více než kdy jindy do rozvíjení lidských zdrojů a správy samotné. Představení ve státní správě budou hrát důležitou roli při vytváření kultury postavené na kontinuálním učení se novým věcem, aby stávající zaměstnanci měli možnost učit se „za pochodu“. Představení ve státní správě budou také stále viditelnější v roli ambasadorů státní správy a budou působit v prvních liniích boje o talentované pracovníky, budou personifikovat hodnoty zaměstnavatele ve státní správě a přitahovat do státní služby kandidáty s potřebnými dovednostmi.

Pokud má státní správa reagovat na výzvy české reformní agendy, bude třeba prozkoumat způsob náboru představených v české státní správě. Novela zákona o státní službě, která vstoupila v účinnost 1. ledna 2023, zavedla pětileté funkční období pro pozice ředitele odboru, vrchního ředitele sekce (nově zavedená pozice nahrazující náměstka ministra pro řízení sekce), ředitele sekce a vedoucího služebního úřadu (pokud není ve zvláštním zákoně stanoveno jinak). Tím se nemění doba trvání služebního poměru – pokud státní zaměstnanec vykonává službu na dobu neurčitou, tato doba zůstává zachována. Státní zaměstnanec se může po uplynutí funkčního období znovu ucházet o stejné místo. Pokud neuspěje, je služební orgán příslušného ministerstva nebo úřadu povinen mu hledat vhodné místo ve státní službě. Státní zaměstnanec se může z vlastní iniciativy ucházet i o jiné pozice.

Až donedávna se nábor na místa představených v české státní správě zaměřoval především na interní kompetentní kandidáty, novela však usiluje o větší otevření přístupu externích uchazečů. Před 1. lednem 2023 byl nábor na vyšší pozice ve státní správě otevřen nejprve interním uchazečům ("první kolo"). Paragrafy 52-58 zákona stanovovaly kritéria způsobilosti pro výše uvedená místa na vyšších úrovních. Mezi ně obvykle patřila několikaletá praxe ve státní správě, v mezinárodní organizaci nebo evropské instituci či ve státním nebo regionálním orgánu. Externí uchazeči bez odborné praxe v těchto typech orgánů se mohli přihlásit pouze v případě, že nebyl nalezen vhodný interní uchazeč, tedy ve „druhém kole“.

Na jedné straně lze tento přístup chápat jako vyjádření důvěry v interní zdroje kompetentních státních zaměstnanců a projev uznání skutečnosti, že práce ve státní správě vyžaduje léta praxe. Zohledňoval také hodnotu profesních kontaktů a efektivních pracovních vztahů, které si pracovník vybuduje dlouholetým působením napříč státní správou. Na druhou stranu tento přístup vyloučil prakticky všechny uchazeče ze soukromého sektoru, kteří se v prvním kole výběrového řízení nemohli ucházet o vyšší pozice ve státní správě srovnatelně s interními uchazeči.

Se vstupem novely v účinnost v lednu 2023 byl odstraněn požadavek na předchozí praxi ve státní správě, ale byly zachovány a posíleny další odborné požadavky na pozice představených ve státní správě, jako je příslušná odborná a manažerská praxe. To platí například pro většinu vedoucích pozic v irské státní správě, kde se mohou vedle interních uchazečů na volná místa hlásit i uchazeči přicházející s praxí mimo veřejný sektor, a to pokud splňují kvalifikační předpoklady (Rámeček 6.3). V Irsku se za posledních osm let v podstatě ustálila situace, kdy si sice větší počet žádostí podávají kandidáti, kteří doposud pracovali mimo státní správu, avšak míra úspěšnosti těch, kteří mají praxi ve státní správě a mají doporučení na jmenování, je mnohem vyšší než u kandidátů s praxí mimo státní správu (TLAC, 2022^[20]). Pro českou praxi to může naznačovat, že další otevírání se externím kandidátům nemusí nutně znamenat znevýhodnění nebo zablokování kariérního postupu interních kandidátů. Trochu širší otevření dveří může do státní správy přivést pracovníky, kteří mají v současné době chybějící dovednosti, znalosti z korporátního prostředí i manažerské zkušenosti, a zároveň zajistit jasnou trajektorii kariérního rozvoje pro interní kandidáty.

Rámeček 6.3. Irský výbor pro nábor vedoucích pracovníků ve státní správě (Top-Level Appointments Committee)

Irský výbor pro nábor vedoucích pracovníků ve státní správě (TLAC) je nestatutární orgán zřízený irskou vládou v roce 1984. Dohlíží na výběrová řízení pro obsazování téměř všech nejvyšších funkcí ve státní správě na úrovni nižšího tajemníka, náměstka tajemníka a generálního tajemníka.

Ministr pro veřejné výdaje a reformy v roce 2012 rozhodl o restrukturalizaci výboru TLAC s cílem posílit jeho nezávislost a transparentnost. Nyní má výbor TLAC devět externích členů, z nichž jeden vykonává funkci předsedy, a sedmi členů na úrovni generálního tajemníka z řad státních zaměstnanců. S tímto složením je ve výboru TLAC zachována většina nestátních zaměstnanců. Výbor TLAC svá doporučení ke jmenování vydává na základě hloubkového posouzení uchazečů příslušnou komisí, jež vede pohovory s těmi, kdo se dostanou do užšího výběru způsobilých uchazečů. Samotné jmenování je potom na ministrech a vládě.

Během sledovaného období byl monitorován a vykazován poměr uchazečů ze státní služby, veřejné služby a soukromého sektoru, kteří byli doporučeni ke jmenování. V období 2012-19 se podíl uchazečů přicházejících přímo ze soukromého sektoru, kteří byli doporučeni ke jmenování, pohyboval mezi 5 % až 21 %. Je zajímavé, že v roce 2021, a to již druhý rok po sobě, výbor TLAC nedoporučil ke jmenování žádného kandidáta ze soukromého sektoru, ačkoli z něj pocházelo celých 30 % způsobilých kandidátů. To se v letech 2012 až 2019 nestalo ani jednou. Přestože v roce 2021 byl větší počet způsobilých uchazečů z pozic mimo státní službu (27 % z širší veřejné služby a 30 % ze soukromého sektoru), je

míra úspěšnosti státních zaměstnanců, kteří získali doporučení, mnohem vyšší než u uchazečů, kteří přicházejí z oblastí mimo státní službu. Výbor TLAC ve své nejnovější zprávě konstatuje, že celková úroveň uchazečů, se kterými byly v roce 2021 vedeny pohovory, byla stejně jako v předchozích letech výborná. Je zajímavé, že i když žádné doporučení ke jmenování v roce 2021 neupřednostnilo kandidáty přímo z širší veřejné služby, výbor TLAC zaznamenal, že řada doporučených kandidátů nebo těch, kdo byli pozváni k závěrečnému pohovoru, pracovala před nástupem do služby v soukromém sektoru.

Výbor TLAC si je vědom, že je obtížné určit optimální kombinaci zkušeností nutných pro službu na vyšších pozicích ve státní službě. K rozšíření kapacit státní služby by měla přispět větší rozmanitost profesních zkušeností vhodných kandidátů. Je však také nutné brát ohled na zachování kontinuity, důležitost institucionální paměti a specializované znalosti.

Zdroj: zpracováno na základě informací, které OECD poskytl irský spolupracovník. Podkladové informace z TLAC (2022^[20]).

Nábor úředníků v územních samosprávných celcích

Ustanovení zákona o úřednících územních samosprávných celků upravující přijímání úředníků jsou méně podrobná než ustanovení o zaměstnávání na ústřední úrovni. Nábor úředníků, vedoucích úředníků a vedoucích úřadů v územních samosprávných celcích se provádí prostřednictvím „veřejné výzvy“ a „výběrového řízení“. Veřejná výzva se vyhlašuje na naplnění pozic úředníků v územních samosprávných celcích a výběrové řízení na jmenování vedoucího úřadu nebo vedoucího úředníka. Týká se pouze zaměstnanců přijatých na dobu neurčitou, kteří pracují na různých místech, např. na krajském úřadě, Magistrátu hlavního města Prahy, obecním úřadě obce s rozšířenou působností nebo pověřeném obecním úřadě. V § 8 zákona o úřednících územních samosprávných celků je popsán postup výběru kandidátů, které posuzuje tříčlenná výběrová komise. Komise vybere vhodné uchazeče, které pozve na pohovor. Na závěr výběrového řízení pořídí výběrová komise písemnou zprávu o posouzení uchazečů, do této zprávy mohou uchazeči na požádání nahlédnout.

Zajištění funkčních a efektivních systémů vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů

Zvýšení atraktivity a zlepšení systémů pro nábor zaměstnanců je jednou ze součástí budování české veřejné správy tak, aby byla připravena na budoucnost. Dovednosti a kompetence požadované v zaměstnání, a zejména ve veřejné službě, se rychle mění s tím, jak se vyvíjí role zaměstnance veřejné správy. S postupující digitalizací musí být ti, kdo poskytují veřejné služby, vybavováni novými dovednostmi pro využití technologií, jako je například schopnost práce s velkými daty (tzv. big data), jak ostatně uvádí i program reformy veřejné správy v České republice (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[1]). Současně dochází k posunu směrem k oceňování nejen technických znalostí, ale i širšího spektra kompetencí, chování a sociálně-emočních dovedností. Většina českých státních zaměstnanců navíc vykonává službu ve služebním poměru na dobu neurčitou a zůstává v české státní správě po většinu, nebo po celou dobu svého profesního života, i když ustanovení zákona to mohou změnit. To znamená, že ačkoli mohli být přijati na základě určitého souboru dovedností nebo schopností, tempo změn vyžaduje neustálé investice do vzdělávání, jako je tomu například v případě digitálních dovedností (viz Rámeček 6.4).

Tato zvýšená potřeba vynikajících kognitivních schopností a komplexních sociálních interakcí zapřičiňuje i nové potřeby v oblasti vzdělávání a odborné přípravy. Výše uvedené kompetence přispívají k efektivnímu vedení podřízených, schopnosti krizového řízení a řízení změn, inovativnímu přístupu a dalším vítaným dovednostem. Jsou to také schopnosti, které jsou vyžadovány na různých pozicích veřejné správy, takže jejich osvojení je nezbytné pro odolnost, flexibilitu a mobilitu správy a lidských zdrojů. Proto jsou systémy a strategie vzdělávání vhodné pro daný účel a umožňující zvyšování kvalifikace a získávání nových dovedností zásadní podmínkou, aby bylo možné řešit objevující se výzvy, zmírňovat úbytek dovedností a řešit nedostatky týkající se kapacit a kompetencí.

Rámeček 6.4. Rozvoj odborných a průřezových dovedností ve státní správě Spojeného království

Digitální služby dále nabývají na důležitosti a fungování veřejné správy (viz kapitola 5) si již bez nich neumíme představit. Státní správa Spojeného království vypracovala rámec, který má zajistit přehlednost konkrétních funkcí v této rychle se rozvíjející oblasti. Jeho účelem je popsat různé pracovní pozice v této oblasti a poskytnout podrobnosti o dovednostech potřebných pro práci na jednotlivých úrovních. Rámec je navržen tak, aby pomohl státním zaměstnancům:

- dozvědět se, jaká je náplň práce na jednotlivých pozicích ve státní správě;
- pochopit, jaké dovednosti potřebují odborníci na jednotlivých pracovních pozicích;
- identifikovat dovednosti, které je třeba rozvíjet, aby si pracovník usnadnil kariérní postup;
- posoudit dovednosti při přípravě na hodnocení pracovních výkonů;
- vytvářet kvalitní inzeráty na pracovní místa;
- provádět plánování lidských zdrojů a pracovních sil.

Kromě těchto odborných znalostí vypracovala státní správa Spojeného království průřezový vzdělávací program zaměřený na pět základních prvků platný pro všechny státní zaměstnance:

- Okruh 1: základy veřejné správy.
- Okruh 2: práce ve státní správě.
- Okruh 3: vedení a řízení.
- Okruh 4: odborné dovednosti.
- Okruh 5: znalosti v dané oblasti.

Zdroj: UK Central Digital and Data Office (2022^[21]).

Tato kapitola se zabývá systémy získávání a nábory zaměstnanců v české veřejné správě. Druhou stranou mince je zavedení účinných možností vzdělávání a profesního rozvoje státních zaměstnanců a úředníků samosprávných celků, které jim pomohou učit se tzv. „za pochodu“. Příležitosti k učení a rozvoji jsou pro potenciální uchazeče silným magnetem a průzkumy naznačují, že organizace, které poukazují na možnosti profesního rozvoje zaměstnanců, s větší pravděpodobností přilákají zejména mladé uchazeče (viz např. průzkumy Gallupova ústavu (2016^[22]). Vzhledem k tomu, že veřejná politika přináší stále složitější výzvy, budou se muset systémy nábory a výběru stále více zaměřovat na uchazeče, kteří jsou ochotni a schopni se učit a rozvíjet nové profesní dovednosti.

Proto doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership) vyzývá veřejnosprávní orgány, aby se odklonily od úzkého zaměření na „školení“ směrem k širší a inkluzivnější kultuře vzdělávání. Základními pilíři budování této kultury jsou:

- pojetí profesního rozvoje zaměstnanců jako základního manažerského úkolu každého vedoucího pracovníka veřejné správy a podpora využívání všech dovedností zaměstnanců;
- povzbuzování a motivování zaměstnanců, aby se neustále aktivně profesně rozvíjeli a vzdělávali, a nabídka kvalitních možností vzdělávání;
- oceňování různých přístupů a kontextů vzdělávání v závislosti na typu dovedností a ambicích nebo schopnostech profesně se rozvíjejícího pracovníka.

Paragraf 107 zákona o státní službě stanoví čtyři druhy vzdělávání: vstupní vzdělávání, průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání. Vstupní vzdělávání je zaměřeno především na přípravu nových státních zaměstnanců na složení povinné úřednické zkoušky a na osvojení si vnitřních postupů organizace. Průběžné vzdělávání je v gesci jednotlivých „služebních úřadů“. Základní požadavky a další pokyny k obsahu a procesům souvisejícím s jednotlivými druhy vzdělávání jsou stanoveny společně pro všechny služební úřady v Rámcových pravidlech vzdělávání ve služebních úřadech č. 4/2019 vydaných náměstkem ministra vnitra pro státní službu. Přesto neexistuje žádná společná strategie či plán vzdělávání a profesního rozvoje pro všechny služební úřady. Velká část vzdělávání se věnuje nové legislativě, kybernetické bezpečnosti, protikorupčním opatřením apod. Představení mají absolvovat školení v oblastech, jako je vedení a řízení lidských zdrojů, řešení konfliktů a další měkké dovednosti, přičemž jednotlivé služební úřady odpovídají za stanovení obsahu a formy na základě svých potřeb. Jazykové vzdělávání je omezeno především na služební místa s prokázanou potřebou znalosti cizího jazyka.

Vzdělávání je decentralizované a každý služební úřad musí provádět identifikaci vzdělávacích potřeb a vypracovat roční plán vzdělávání. Úloha Ministerstva vnitra se omezuje na koordinaci, metodickou podporu, vydávání doporučení týkajících se odborné přípravy a poskytování celkového rámce pro provádění odborné přípravy služebními úřady. Ministerstvo vnitra, s výjimkou některých modulů souvisejících se zákonem o státní službě, většinou samo školení neprovádí. Zákon rovněž stanoví, že rozsah a obsah vzdělávání by měly záviset zejména na výsledku služebního hodnocení jednotlivých státních zaměstnanců a také na návrzích jejich představených nad rámec služebního hodnocení.

V této souvislosti je pro českou státní správu otázkou, do jaké míry současná struktura a nabídka vzdělávání (tj. forma a obsah) přispívá k budování vysoce výkonné veřejné služby. Jedním z klíčových problémů české státní správy je, že iniciativy v oblasti vzdělávání nevycházejí ze žádné národní strategie. Většina služebních úřadů realizuje své vlastní vzdělávací iniciativy na základě analýzy potřeb, která v žádném případě není standardizována napříč ostatními služebními úřady. To potenciálně ponechává otevřený prostor pro zdvojování úsilí nebo nestandardní poskytování odborné přípravy v průřezových oblastech, kde by centralizovaná nebo spojená nabídka profesní přípravy mohla přinést finanční úspory z rozsahu. Pro státní zaměstnance se tím při účasti na školení také snižuje příležitost rozvíjení profesních kontaktů napříč státní správou, na rozdíl například od prezenčních kurzů otevřených pro zaměstnance z různých služebních úřadů. Ačkoli jednotlivé služební úřady mohou mít skutečně specifické potřeby v oblasti vzdělávání, které se u jiných úřadů nevyskytují, je řada dalších klíčových kompetencí, jejichž rozvíjení je stále častěji vyžadováno, a to v rámci celé OECD (OECD, 2017^[23]):

- **Poradenství a analýzy v oblasti tvorby zásad politiky:** Státní zaměstnanci spolupracují s volenými zástupci a pomáhají jim formulovat zásady politik. Nové technologie, rostoucí úloha dat, zvyšující se počet relevantních výzkumů v oblasti politik a rozmanitost pohledů občanů vyžadují nové dovednosti, aby bylo možné poskytovat účinné a včasné poradenství týkající se rozmanitých politik.
- **Poskytování služeb a zapojování občanů:** Státní zaměstnanci pracují přímo s občany a uživateli služeb veřejné správy. Státní zaměstnanci potřebují nové dovednosti, aby mohli občany účinně zapojovat, získávat od nich impulsy a nápady a spoluvytvářet tak lepší služby.
- **Zadávání služeb třetím stranám:** Ne všechny veřejné služby poskytují přímo státní zaměstnanci a vlády v zemích OECD stále častěji zapojují do poskytování služeb třetí strany. To vyžaduje dovednosti v oblasti nastavování smluvních podmínek a zadávacích řízení a v oblasti dohledu a řízení jejich uskutečňování jinými subjekty.
- **Spolupráce:** Od státních zaměstnanců a vlád se vyžaduje, aby při řešení složitých problémů pracovali napříč organizační strukturou státní správy. To vyžaduje schopnosti, jež jsou nutné ke svolávání jednání, spolupráci a rozvíjení společného pohledu na veřejnosprávní činnosti prostřednictvím komunikace, důvěry a nasazení.

Kromě výše uvedeného však občané na celém světě požadují a očekávají poskytování služeb na místní úrovni. Tato dichotomie mezi globálními výzvami, jako je boj proti změně klimatu, a službami poskytovanými na úrovni obcí se odráží v tom, co lidé od veřejné správy očekávají. Je však zřejmé, že posílení důvěry občanů v instituce veřejné správy vyžaduje, aby byli veřejní činitelé schopni reagovat na globální výzvy a zároveň neztráceli ze zřetele své poslání ve vztahu k obcím.

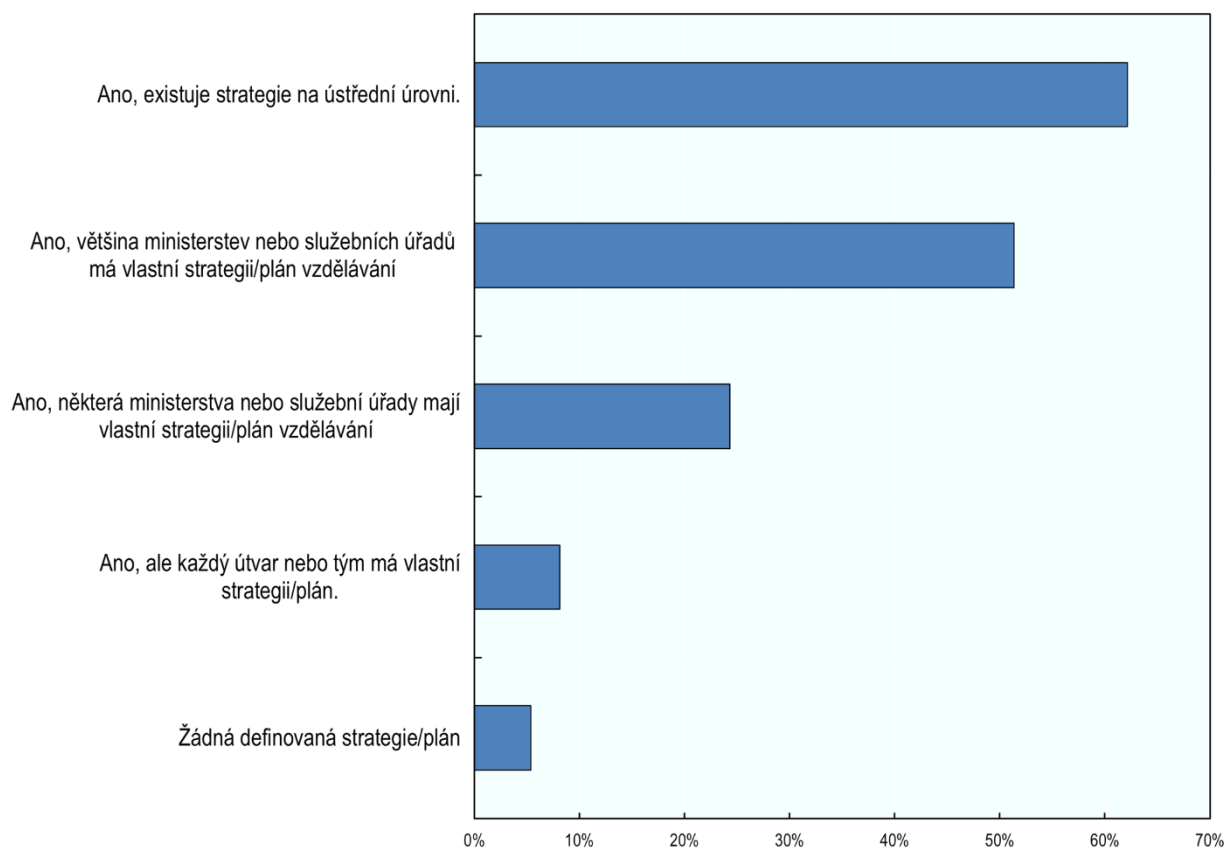
Tyto globální kompetence mají mnoho rozměrů a musí veřejným činitelům umožnit pochopení vzájemných vztahů mezi lokálními a globálními politickými otázkami, ocenit různé perspektivy a světonázory, úspěšně spolupracovat s ostatními a odpovědně jednat v zájmu udržitelnosti a kolektivního blahobytu. Otázkou proto je, jak tyto kompetence začlenit do veřejných funkcí v různých sférách odborné způsobilosti v oblasti veřejné politiky. Tyto typy kompetencí se těžko vštěpují pasivním vnímáním v posluchárně. Lze je však rozvíjet prostřednictvím inovativních metodik profesní přípravy a pracovních postupů, jako jsou školení využívající modelové situace nebo koučování/mentoring.

Roztříštěnost v oblasti vzdělávacích iniciativ

Jak ukazuje Obrázek 6.8, ve většině zemí OECD (59 %) má veřejná správa centralizovanou strategii vzdělávání a rozvoje a v necelé polovině má většina ministerstev nebo orgánů vlastní strategii nebo plán vzdělávání. Strategie vzdělávání a rozvoje nejsou pouhými katalogy vzdělávacích kurzů. Jsou-li koncipovány dobře, zakotvují společnou vizi kompetencí, způsobu uvažování a kombinace dovedností, jež jsou pro veřejnou službu do budoucna považovány za důležité. Najdeme v nich také řadu možností, jak mohou zaměstnanci zlepšit své dovednosti v různých oblastech v závislosti na zařazení a pozici v hierarchii správy. Strategie vzdělávání a rozvoje jsou často sladěny s kompetenčními rámci, pomáhají vedení a zaměstnancům ve veřejné správě pochopit, co se od nich v kontextu vzdělávání očekává. Strategie často vytyčují i nástroje a uvádějí pokyny a instrukce, jak přistupovat k různým vzdělávacím zdrojům. Například odbor vzdělávání pro kompetence a učební osnovy ve státní službě Spojeného království (Government Skills and Curriculum Unit in the UK Civil Service) nedávno zveřejnil strategii, jež je základem pro vytvoření nových osnov vzdělávání pro všechny státní zaměstnance (UK Civil Service, 2021^[24]).

Česká státní správa nedisponuje žádným komplexním rámcem, jež by vymezoval kompetence. Služební předpis č. 4/2019 stanovující Rámcová pravidla vzdělávání ve služebních úřadech však obsahuje některé obecné kompetence a oblasti, na které se má vzdělávání zaměřit (např. v případech představených). Některé služební úřady mají vlastní kompetenční modely.

Obrázek 6.8. Strategie vzdělávání a rozvoje státních zaměstnanců na ústřední/federální úrovni



Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 5.

Pokud jde o organizační složku realizující vzdělávání a profesní rozvoj zaměstnanců ústřední/federální správy. Údaje OECD ukazují, že ministerstva a orgány veřejné správy realizují a organizují vlastní vzdělávání ve více než třech čtvrtinách (27 z 37) zemí OECD. Z těchto 27 zemí zřizuje naprostá většina (konkrétně 22) buď dedikované ministerstvo nebo orgán pro vzdělávání či národní vzdělávací institut veřejné správy, nebo dokonce obojí.

Ačkoli zákon o státní službě obsahuje ustanovení upravující problematiku vzdělávání a stručně se o ambicích v oblasti vzdělávání dočteme i v reformě veřejné správy, Česká republika nemá žádnou centralizovanou strategii vzdělávání státních zaměstnanců, která by tyto ambice uváděla do praxe. Proto jsou jednotlivé služební úřady v české státní správě odpovědné za provádění identifikace vzdělávacích potřeb, vypracování vlastní strategie vzdělávání a profesního rozvoje, za jeho realizaci i za vyhodnocení výsledků. V důsledku toho je zde riziko, že tato struktura může časem vést k duplikování poskytovaného vzdělávání nebo naopak k pouze dílčímu poskytování potřebného vzdělávání. Mohla by také vyústit v rozšíření rozpočtových zdrojů, které by mohly být potenciálně efektivněji využity na průřezové kompetence v celé státní správě a přinést dosažení úspor z rozsahu, zejména prostřednictvím využívání on-line vzdělávacích modulů. Tato dynamika se odráží i ve způsobu, jakým služební úřady zadávají zakázky na služby ve vzdělávací oblasti externím poskytovatelům vzdělávání. Většina služebních úřadů využívá nějakou formu externího vzdělávání a má podepsány víceleté rámcové dohody s externími poskytovateli vzdělávání. Pravděpodobně dochází k určitému duplikování poskytovaného školení. Dotazovaní rovněž uváděli, že zadávání zakázek na odbornou přípravu poskytovanou externími dodavateli

bývá náročné na administrativu. Vzdělávání větších skupin (nad určitý počet frekventantů) podléhá přísnějším pravidlům pro zadávání zakázek, což může státní správu odrazovat od rozsáhlých a průřezových typů školení.

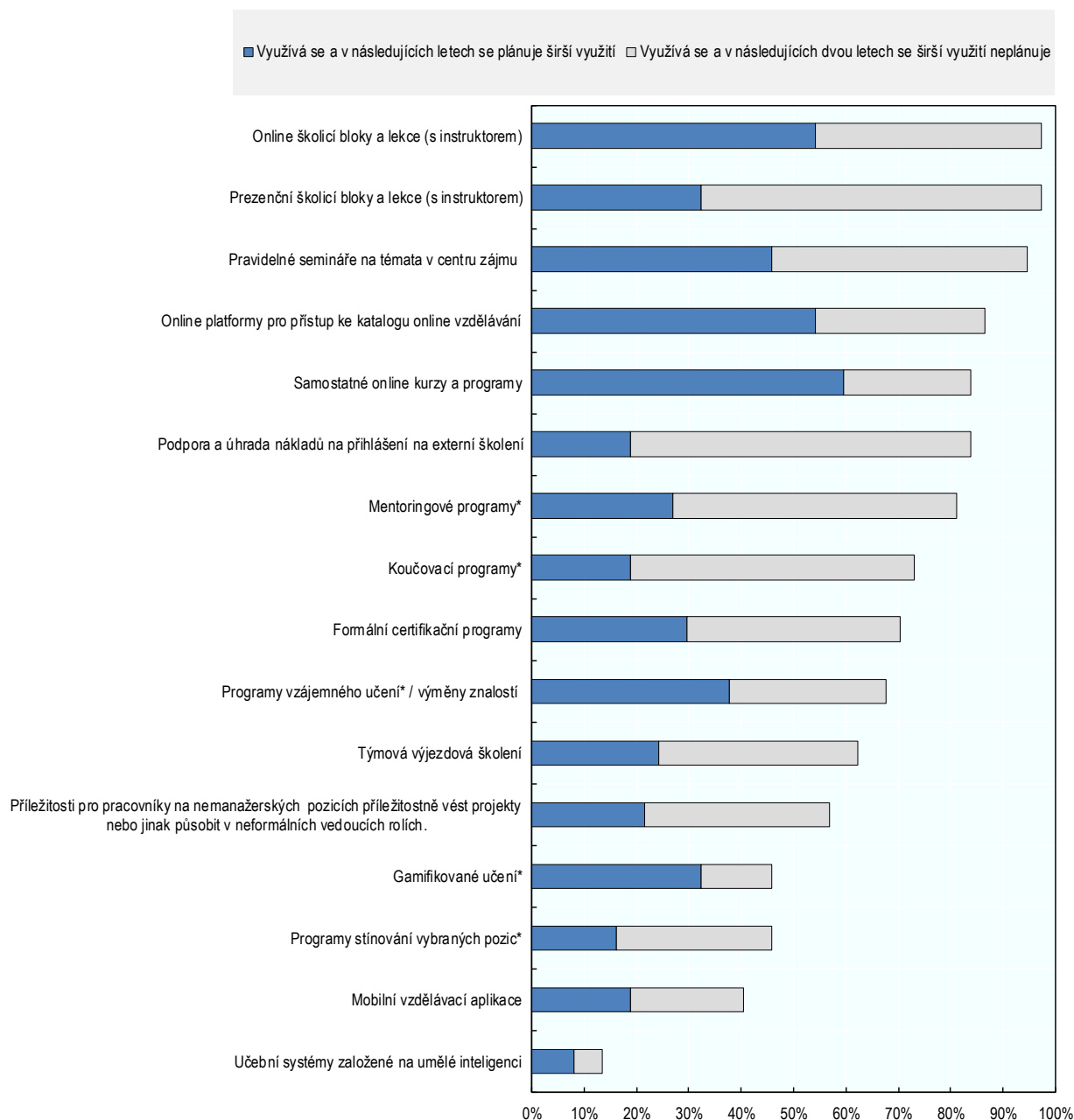
Je možné rozšířit škálu vzdělávacích nástrojů i odpovědnosti

Lidé se učí různými způsoby, některým vyhovuje spíše formální prostředí, například v kurzech vedených instruktorem nebo v učebně. Jiní mohou dávat přednost samostudiu nebo si chtějí vybrat, co se přesně budou učit. Tento aspekt je důležité vnímat, protože některé orgány veřejné služby mohou považovat školení buď za poskytovanou „výhodu“ nebo benefit, zatímco jiné ho mohou vnímat jako akci, jež se může uskutečnit pouze tehdy, pokud se prokáže přímá a explicitní souvislost mezi výkonem služby státním zaměstnancem a poskytovaným školením.

Mnozí zaměstnanci se učí neformálněji plněním pracovních úkolů nebo za pomoci mentora. Poskytování různých příležitostí ke vzdělávání a oslovení co největšího počtu zaměstnanců je pro úspěch profesního rozvoje zásadní. Výsledky učení ovlivňují i další faktory. Například zaměstnanci, kteří pečují o děti nebo mají podobné povinnosti vůči jiným osobám, mohou mít problém se účastnit školení v určitou denní dobu nebo kdekoli mimo místo bydliště. Ne všichni zaměstnanci se budou cítit dobře v roli mentora nebo lídra a tyto techniky profesního rozvoje nemusí být tou nejlepší volbou pro všechny pracovní pozice. Efektivní strategie profesního rozvoje by měly zohledňovat různé styly vzdělávání a potřeby zaměstnanců a měly by se umět flexibilně přizpůsobovat a poskytovat takové vzdělávací příležitosti, které reálně zajistí nejlepší výsledky.

Obrázek 6.9 ukazuje využití různých vzdělávacích nástrojů v zemích OECD. Nejpoužívanějšími nástroji jsou „live“ vzdělávací moduly, ať už on-line, nebo prezenční. Hned za nimi se v žebříčku nejpoužívanějších umístily pravidelné tematické semináře. Podíváme-li se na graf z hlediska plánů na zvýšení využití určitých nástrojů (tmavě modrý pruh), na nejvyšší příčce se umístily online moduly, které si zaměstnanci sami do značné míry řídí i vyhodnocují (tzv. self-directed learning). Je patrné, že ačkoli většina orgánů veřejné správy stále považuje za základ školení vedené instruktorem, mnoho z nich (62 %) plánuje zvýšit využívání školících programů, nad nimiž mají zaměstnanci větší kontrolu a mohou si do značné míry jít svou vlastní cestou vzdělávání. To je důležitý aspekt procesu vzdělávání, protože některé orgány veřejné správy uplatňují poměrně striktní přístup a o vzdělávání musí zaměstnanci formálně žádat a musí jim ho schválit nadřízení, kteří musí vidět přímou vazbu mezi požadovaným vzděláváním a pracovní náplní zaměstnance. V některých případech to dává smysl. Například státní zaměstnanec, který má v popisu práce zpracování daní, může oprávněně požadovat vzdělávání o nových právních úpravách v oblasti daní, což jiný státní zaměstnanec, který pracuje například na problematice sociální politiky zaměřené na děti, pravděpodobně nepotřebuje. Ve většině případů však poskytování společných vzdělávacích modulů zaměstnancům na vyžádání vysílá signál, že vzdělávání není něco, o co je třeba „požádat“, ale je to činnost, která je nedílnou součástí výkonu zaměstnání.

Obrázek 6.9. Využití různých vzdělávacích nástrojů



Zdroj: OECD (2020_[5]), Modul 4.

Ve státní správě v České republice odpovídají za stanovení vzdělávacích potřeb podřízených jejich představení. Jak bylo uvedeno výše, identifikace potřeb profesního rozvoje zaměstnanců jako základního manažerského úkolu každého nadřízeného ve veřejné správě je součástí doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability). Správně určit vzdělávací potřeby je však obtížné. Je třeba zkoumat nové trendy, které pravděpodobně ovlivní veřejnou správu v dlouhodobém horizontu (jako jsou četné dopady digitalizace), a velmi dobře znát schopnosti a vzdělávací ambice jednotlivých zaměstnanců i širší potřeby

týmu a celého úřadu. Vedení by se jistě mělo podílet na identifikaci a formulaci vzdělávacích potřeb, ale otázkou je, jakou podporu jim mohou poskytnout personální odbory a specializovaní pracovníci pro vzdělávání a rozvoj, kteří jsou lépe vybaveni k tomu, aby dokázali propojit potřeby zaměstnanců i úřadu s nejnvhodnějšími nástroji vzdělávání.

Přezkum struktury vzdělávání a úlohy Ministerstva vnitra

Za vzdělávání v české státní správě odpovídají služební úřady. Jejich úsilí je však roztříštěné právě proto, že Česká republika nedisponuje národní strategií vzdělávání. I když služební úřady jistě dokáží vzděláváním řešit nedostatky v kompetencích, pravděpodobně nepřispívají ke zlepšení celkových kapacit státní správy nastíněných v zastřešující strategii, jakou je například reforma veřejné správy. To částečně souvisí s ustanoveními zákona o státní službě, která dávají Ministerstvu vnitra mandát koordinovat vzdělávání, což ale v praxi není vnímáno jako širší mandát na samotnou realizaci vzdělávání. Služební úřady se navíc tradičně zdráhají „vzdát“ kontroly nad kompetencemi v oblasti vzdělávání, a to částečně kvůli nákladům na realizaci smluv uzavřených s externími poskytovateli vzdělávání na tvorbu a realizaci vzdělávacích programů, ale také kvůli představě, že národní strategie by nemusela splnit jejich specifické vzdělávací potřeby.

Reforma české veřejné správy je ambiciózní a její naplnění vyžaduje kvalifikované zaměstnance. V tomto kontextu spočívá potenciální cesta k reformě vzdělávání a rozvoje v prozkoumání tří oblastí: za prvé, jaké průřezové kompetence jsou potřebné v celé veřejné správě; za druhé, jak je lze stanovit ve strategii, která by poskytla jasná a společná očekávání napříč veřejnou správou; a za třetí, kdo má pro poskytování vzdělávání nejlepší předpoklady. Jak je popsáno v rámečku 6.5, irská státní správa si prošla podobným vývojem a přešla od plně decentralizované struktury vzdělávání ke kombinaci centralizovaného vzdělávání v klíčových oblastech v kombinaci se specifickým vzděláváním pro jednotlivé resorty, je-li takové vzdělávání žádoucí.

Rámeček 6.5. Jak vznikl centralizovaný systém vzdělávání a profesního rozvoje v irské státní správě

OneLearning, národní agentura pro vzdělávání a profesní rozvoj ve státní správě, je součástí irského Ministerstva pro veřejné výdaje a reformy. Agentura OneLearning byl zřízena v roce 2017 v rámci „Plánu obnovy státní služby“ z října 2014 (opatření 9). Jejím založením došlo k formálnímu uznání významu vzdělávání a profesního rozvoje jako podpory, jíž by měli využívat všichni státní zaměstnanci k tomu, aby dále rozvíjeli své základní dovednosti potřebné na jejich současných i budoucích postech a udržovali tak kulturu neustálého zlepšování kvality služeb občanům.

Agentura OneLearning centralizovala řízení a správu vzdělávání a profesního rozvoje. Nyní spravuje a rozvíjí vzdělávací aktivity pro 44 servisních orgánů státní správy a poskytuje standardizované a vysoce kvalitní vzdělávání přibližně 42 500 státním zaměstnancům v celé zemi, což má významný pozitivní dopad na celou státní správu. Zavedení dedikovaného systému řízení vzdělávání (learning management system/LMS) pro celou státní správu zefektivnilo řízení a správu vzdělávání a profesního rozvoje v celé státní správě, čímž se výrazně zvýšila schopnost jejích orgánů poskytovat zaměstnancům vysoce kvalitní vzdělávání a profesní rozvoj, jež jsou tak nyní všem dostupnější.

Před zřízením agentury OneLearning zajišťovalo 44 orgánů státní správy své programy vzdělávání a rozvoje samostatně. Neexistovala žádná synergie ani soudržnost, protože orgány státní správy si zadávaly zakázky samy. Vzdělávání v celé státní správě bylo neefektivní a aktivity se často duplikovaly, což nepřinášelo hodnotu za vynaložené peníze ani občanům, ani státní správě jako takové. Kromě toho napříč státní správou neexistoval konzistentní přístup ke vzdělávání pro státní zaměstnance.

Vytvořením agentury OneLearning a zavedením systému řízení vzdělávání irská státní správa dosáhla významného zvýšení efektivity a úspory nákladů ve státní správě, což se projevilo následovně:

- možnost přihlášení se přímo uživatelem bez nutnosti žádat nadřízeného nebo školicí sekci, kteří účastníky přihlašovali manuálně.
- centrální zadávání veřejných zakázek na tvorbu řešení v oblasti vzdělávání a profesního rozvoje, odpadla tedy nutnost zadávání veřejných zakázek všemi 44 orgány státní správy, což bylo neefektivní a vedlo k duplicitě vzdělávání v celé státní správě.
- schválení první Jednotné standardizované dohody pro účely ochrany dat ve státní správě, což vedlo ke zefektivnění a zavedení osvědčených postupů při ochraně dat.
- centrální řízení vzdělávání agenturou OneLearning odpovídající za zjišťování a plánování vzdělávacích potřeb a zajišťování administrativy po absolvování vzdělávacích aktivit po jejich ukončení, tyto úkony dříve prováděly orgány státní správy v podstatě manuálně a každý sám pro sebe.
- systém pro řízení vzdělávání je schopen zpracovávat a analyzovat informace o potřebách vzdělávání napříč státní správou.

Zdroj: Podle informací, které OECD poskytl irské Ministerstvo pro veřejné výdaje a reformy.

Vzdělávání a profesní rozvoj v územních samosprávných celcích

Cíl 4 definovaný v koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030 zakotvuje principy vzdělávání a profesního rozvoje. Zaměřuje se na posílení znalostí a dovedností úředníků územních samosprávných celků i volených zástupců samosprávných celků. Jedním z hlavních důvodů pro podporu vzdělávání se zdá být potřeba předcházet „jednání, které by mohlo být vyhodnoceno jako protiprávní“ (Ministerstvo vnitra České republiky, 2020^[11]), a to právě prostřednictvím školení, které je více přizpůsobeno potřebám úředníků, než tomu bylo v minulosti. Problematika vzdělávání volených zástupců samosprávných celků je také pokryta v koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030.

Jednou ze zvláštností struktury vzdělávání a profesního rozvoje v územních samosprávných celcích je, že formální odpovědnost za ně nese Ministerstvo vnitra, přestože není zaměstnavatelem úředníků územních samosprávných celků. Jeho hlavní úlohou je definovat minimální standardy jednotlivých typů vzdělávání úředníků a připravit strukturu vstupní zkoušky, kterou budou skládat všichni nově příchozí na úrovni územních samosprávných celků, jak je stanoveno v připravované novele zákona o úřednících územních samosprávných celků. V budoucnu nebudou muset úředníci složit obecnou část zkoušky, ale pouze odbornou zkoušku („zkoušku zvláštní odborné způsobilosti“), kterou budou muset vykonat do 18 měsíců od nástupu do funkce, aby mohli vykonávat činnosti zahrnuté do výkonu přenesené působnosti (tj. pro výkon státní správy území). Vzdělávání úředníků je z velké části zaměřeno na odbornost při výkonu správních agend. Kromě některých ad hoc iniciativ nejsou v současné době trvalou součástí vzdělávacího obsahu širší kompetence, tzv. „měkké dovednosti“. Vedoucí úřadů a vedoucí úředníci musí do dvou let od svého jmenování absolvovat povinné vzdělávání zaměřené na problematiku manažerských dovedností, personální management a řízení lidských zdrojů.

Připravovaná novela zákona o úřednících územních samosprávných celků navrhuje změny v systému vzdělávání, jež mají zjednodušit přístup ke vzdělávání úředníků územních samosprávných celků především s pomocí zjednodušení systému akreditací vzdělávacích předmětů a s tím souvisejí přísnější kontroly kvality akreditovaných vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů, jejichž počet se sníží.

Vytváření důkazní základny pro lepší politiku lidských zdrojů

V této kapitole se zabýváme výzvami spojenými se získáváním vhodných uchazečů, nábořem a profesním rozvojem zaměstnanců veřejné správy v České republice. Jednou z největších překážek na cestě k lepším výsledkům v těchto oblastech je využití dat k vyvrácení nebo naopak potvrzení neoficiálních poznatků a k plánování lidských zdrojů na základě dostupných dat. Mnohé správní orgány zemí OECD v této souvislosti stále častěji vnímají data jako zásadní přínos pro zajištění řízení a prosazení inovací (OECD, 2019^[25]).

Na důležitost dat při plánování lidských zdrojů odkazuje i doporučení Rady OECD pro leadership a kompetence ve veřejné správě (OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability). Ačkoli se v materiálech veřejné správy pojmy typu „analýza lidských zdrojů“, a „analýza pracovní síly“ do jisté míry překrývají, je důležité, aby veřejná správa usilovala o zužitkování údajů, které již má k dispozici, a zkoumala, jak dále získávat nové a relevantnější údaje. Doporučení vyzývá spolupracující země, aby zvolily dlouhodobý, strategický a systematický přístup k řízení lidských zdrojů založený na důkazech a inkluzivním plánování, který:

- vychází z důkazů založených na posouzení potřebných a dostupných dovedností pro splnění současných a budoucích klíčových požadavků veřejné správy a využívá data týkající se lidských zdrojů a pracovní síly pro strategickou a prediktivní analýzu a zároveň činí všechny nezbytné kroky k zajištění ochrany osobních údajů;
- stanoví strategické směry a priority za přispění příslušných zainteresovaných stran, a to zejména zaměstnanců a/nebo jejich zástupců, a vedení odpovědného za plnění takových strategických směrů a priorit;
- bere v potaz všechny relevantní aspekty řízení lidských zdrojů a zajišťuje soulad s procesy strategického plánování vlády, včetně řízení rozpočtu a výkonnosti;
- zahrnuje vhodné ukazatele pro sledování pokroku, vyhodnocuje dopad politik a procesů v oblasti lidských zdrojů a poskytuje informace nutné k příslušnému rozhodování (OECD, 2019^[6]).

Potenciál využití dat pro rozvoj strategií náboru, vzdělávání a rozvoje ve veřejném sektoru je značný. Přestože má veřejná správa k dispozici značné objemy dat vztahující se k lidským zdrojům, často se nejedná o údaje strukturované způsobem, který by umožňoval jejich strategickou analýzu. Některé z těchto nedostatků mohou být způsobeny nedostatečnou interoperabilitou personálních systémů napříč ministerstvy nebo úrovněmi veřejné správy, nebo mohou jednoduše odrážet nedostatečnou schopnost vytěžit cenné informace z velkých souborů dat a přesvědčivě je prezentovat vedení. Komplexnější přehled překážek uvádějí Fernandez a Gallardo-Gallardo (2021^[26]), viz Rámeček 6.6.

Rámeček 6.6. Co brání analýze dat týkajících se lidských zdrojů a jejímu využití

Data a modely

- nedostatečná integrace a sdílení dat
- nedostatečná data a metriky
- chybějící standardy pro data a metriky
- nekvalitní data vztahující se k lidským zdrojům

Software a technologie

- absence analytického software pro personalisty
- nekompatibilita systémů bránící slučování dat z různých útvarů

Lidé

- nedostatek analytických znalostí, dovedností a kompetencí
- absence strategického úhlu pohledu
- neschopnost sdílet informace způsobem srozumitelným pro posluchače

Vedení

- ponechání analytiky lidských zdrojů pouze na personálním odboru
- podceňování vlivu kultury
- nahrazení manažerské diskuse analýzou lidských zdrojů
- zaměření na zajímavé problémy namísto skutečných problémů subjektu

Zdroj: Fernandez, V. a E. Gallardo-Gallardo (2021), "Tackling the HR digitalization challenge: Key factors and barriers to the HR analytics adoption", *Competitiveness Review*, Díl 31/1, <http://dx.doi.org/10.1108/CR-12-2019-0163>.

Data mají značný potenciál pro získávání poznatků a informací. Bylo by například zajímavé zjistit více informací o profesních zkušenostech vysoce výkonných nově přijatých pracovníků a pokusit se identifikovat případné vzorce uplatňované předchozími zaměstnavateli, nebo jaké konkrétní vzdělávací a rozvojové aktivity nově přichozí pracovníci již dříve absolvovali. To by však vyžadovalo přinejmenším získávání dat z platforem pro nábor zaměstnanců (možná i z fyzických podkladů) a ze systémů pro řízení výkonnosti s tím, že tyto systémy by buď musely být standardizované v rámci celé veřejné správy nebo interoperabilní. Vyžadovalo by to také značně pokročilé schopnosti datové analytiky umožňující generovat smysluplné poznatky.

Použití dat k zodpovězení podobných otázek může také pomoci odhalit skryté předsudky. Například nadměrné množství nově přijatých pracovníků z relativně malého počtu elitních vysokých škol může naznačovat problémy při zajišťování rozmanitosti zaměstnanců ve veřejné správě tak, aby svým složením odrážely společnost, které má veřejná správa sloužit. Tento poznatek může posloužit jako připomenutí, že je třeba vypracovat strategie spolupráce, které se nebudou zaměřovat pouze na oslovování vybraných „elitních“ vzdělávacích institucí. Rámeček 6.7 popisuje dva příklady z Komise pro veřejné služby Nového Jižního Walesu (Public Service Commission of New South Wales) v Austrálii, které ilustrují potenciál dat pro formování strategií pro oblast lidských zdrojů.

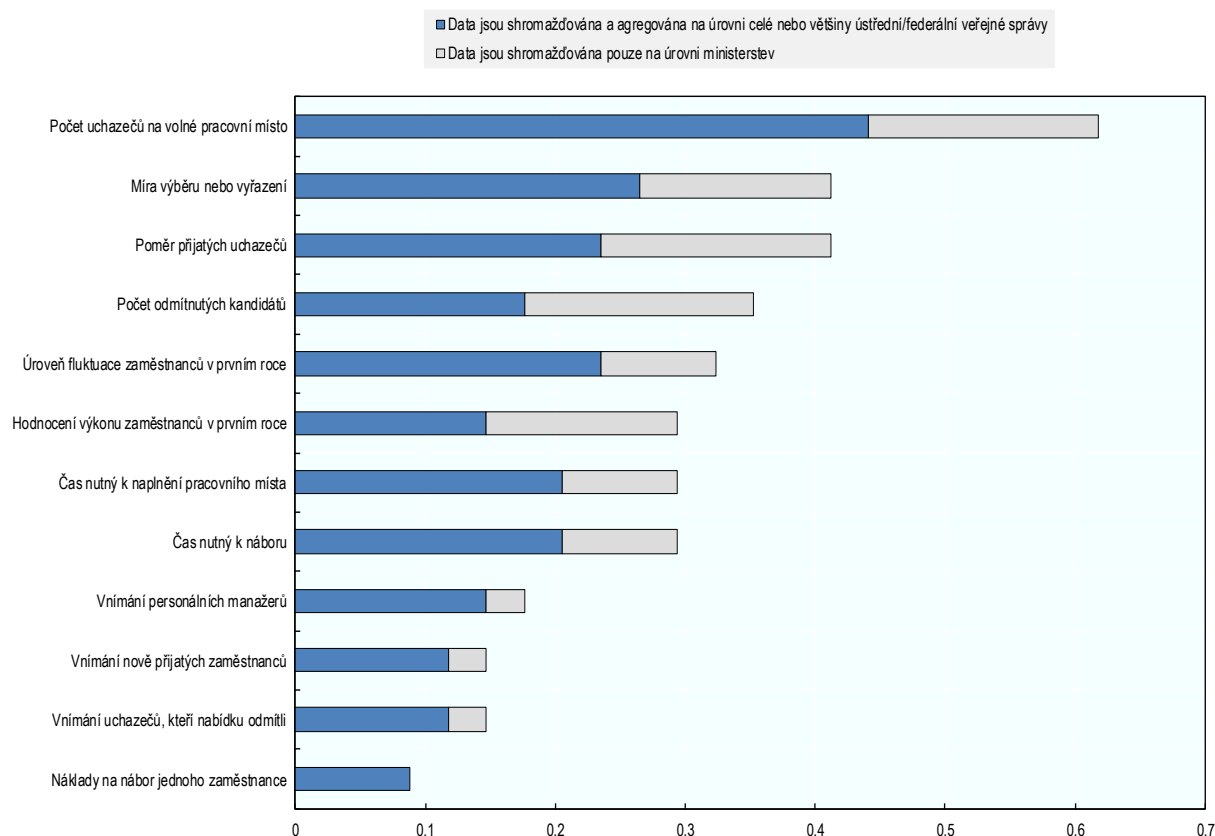
Rámeček 6.7. Prediktivní analýza k dosažení cílů v oblasti diverzity pracovní síly v Novém Jižním Walesu (Austrálie)

Za účelem sledování očekávaných výsledků při plnění cílů týkajících se diverzity zaměstnanců ve veřejných orgánech zpracovala Komise pro veřejné služby v Novém Jižním Walesu (Austrálie) model, který na základě současného stavu naboru a propouštění ve veřejném sektoru předpovídá, jaké bude zastoupení žen na vedoucích pozicích. Model byl následně rozšířen na jednotlivé klastry, přičemž jeho využití prokázalo, že pokud nebudou zavedeny rámcové iniciativy významně ovlivňující celou veřejnou správu, k posunu v zastoupení žen nedojde. Díky tomuto prediktivnímu modelu dospěla Komise pro veřejné služby k názoru, že k dosažení 50% podílu žen ve vedoucích funkcích do roku 2025 je třeba, aby šest z každých deseti zaměstnanců jmenovaných do vedoucích funkcí byly ženy, tj. je nutné změnit současný stav, kdy jsou to čtyři z deseti. Aktuální data ukazují, že je tento podíl nyní 5,5 z deseti (OECD, 2019^[25]).

Samostatná studie využila analýzu dat ke zkoumání, jak postupy zohledňující diverzitu a inkluzi ovlivňují neplánované absence na pracovišti. Zjistila, že úřady, kde se zaměstnanci cítili v práci více začlenění, vykazovaly nižší míru neplánovaných absencí než ty, kde se zaměstnanci cítili méně začlenění (New South Wales Public Service Commission, 2018^[27]).

Co to tedy znamená pro českou veřejnou správu a konkrétně její ambice v oblasti zlepšování naboru a nastavení lepší struktury vzdělávání a profesního rozvoje? Prvním krokem je zmapování již dostupných dat souvisejících s lidskými zdroji a úrovní, na kterých se nacházejí. Obrázek 6.10 například ukazuje, že relativně málo správních úřadů v zemích OECD shromažďuje centralizovaná data k důležitým ukazatelům, jako je třeba doba potřebná k obsazení pracovního místa (tzv. time-to-fill) a doba potřebná k nalezení a přijetí uchazeče (tj. doba, která uplyne od okamžiku, kdy se uchazeč přihlásí, do přijetí pracovní nabídky, tzv. time-to-hire). A přitom jsou to dvě oblasti, ve kterých by systematictější sběr dat mohl pomoci se zlepšením naborových procesů.

Obrázek 6.10. Shromažďování dat pro hodnocení rychlosti a kvality náborových procesů



Poznámka: n=34.

Zdroj: OECD (2020^[5]), Modul 3.

Je mnoho oblastí, kde by se dala potenciálně shromažďovat nová data. Jedná se zejména o informace o náboru, vzdělávání, mobilitě a fluktuaci. Pozornost si pro zajištění diverzity na pracovišti zaslouží i demografické údaje o zaměstnancích nebo úřednících. Průzkumy mezi zaměstnanci lze využít k získání důležitých poznatků o tom, jak situaci vnímají oni, a vůbec o jejich celkové motivaci a angažovanosti. Tyto údaje mohou být podkladem pro ukazatele produktivity a pohody zaměstnanců a lze je porovnávat mezi organizacemi, funkcemi a/nebo typy zaměstnanců. Tímto způsobem lze získat kvalitní povědomí o specifických problémech zaměstnanců. Stále více zemí tyto nástroje zavádí a spolupracuje s OECD na jejich vývoji a harmonizaci pro účely mezinárodního srovnávání.

Trvalou výzvou, kterou je třeba řešit, zůstává vybavení personálních odborů pokročilou datovou gramotností a analytickými schopnostmi potřebnými pro shromažďování dat a jejich vytěžování na smysluplné poznatky. Personální odbory musí být schopny přijímat a školit uchazeče, kteří budou umět kvalitně pracovat s daty, a navíc dokáží porozumět typům provozních a strategických výzev, jimž čelí jednotlivá ministerstva, zaměstnanci, úředníci a vedení napříč veřejnou správou. Data je nutné nejprve získat prostřednictvím odborně a správně navrženého komplexního procesu, aby byla zajištěna jejich přesnost, robustnost a spolehlivost. Teprve poté mohou být analyzována pro získání smysluplných výsledků. Oba tyto kroky vyžadují odborné znalosti. Snaha o co nejefektivnější využití dat si může také vyžádat investice do moderních analytických a vizualizačních nástrojů a také zvyšování kvalifikace pracovníků v oblasti lidských zdrojů tak, aby uměli data integrovat do optimalizace organizačních struktur a procesů.

V české veřejné správě je nutné posuzovat rozsáhlejší využití dat při plánování lidských zdrojů v kontextu širší reflexe role a rozsahu funkce personálních odborů a personalistů ve veřejné správě. Tato kapitola se zaměřila především na dvě oblasti – na nábor a výběr zaměstnanců a jejich vzdělávání a rozvoj. V obou případech se jedná o oblasti, kde mohou data sehrát zásadní roli při zvyšování efektivity a účinnosti. Nábor většího počtu kvalitnějších uchazečů a nabídka rozmanitých a poutavých vzdělávacích příležitostí mohou pomoci při naplňování velké části ambicí formulovaných v rámci reformy veřejné správy České republiky. To vyžaduje spolupráci napříč veřejnou správou a závisí na ochotě určit manévrovací prostor v rámci zákonných omezení. Pro začátek je možné doporučit dvě věci – snížení administrativní zátěže jak uchazečů, tak personalistů, a strategičtější přístup ke vzdělávání. V následující pasáži nabízíme doporučení konkrétních kroků k dosažení obou těchto cílů.

Doporučení

Posílení značky zaměstnavatele

Budování značky zaměstnavatele je důležitou podmínkou pevného zakotvení veřejného sektoru v myslích potenciálních uchazečů a budování kultury veřejné služby. Česká veřejná správa by mohla tuto problematiku podpořit řadou opatření, jako např.:

- Vypracování strategie budování značky zaměstnavatele pro českou veřejnou správu, jež by odrážela vyváženost mezi zastřešujícími postupy či nástroji a možností jednotlivých orgánů přizpůsobit strategii budování značky vlastním potřebám.
- Široké konzultace o vývoji strategie budování značky zaměstnavatele, např. prostřednictvím nástrojů, jako jsou průzkumy mezi zaměstnanci, průzkum pomocí strukturovaných skupin respondentů, pohovory a odborné konzultace, s cílem pochopit, jak je česká veřejná správa potenciálními uchazeči vnímána jako značka.
- Oceňování hodnot a úspěchů veřejné správy, např. prostřednictvím komunikačních kampaní vysvětlujících práci státních zaměstnanců a úředníků samospráv širší veřejnosti.
- Rozvíjení jednotnějšího přístupu k využívání sociálních sítí, např. centralizované využívání nástrojů, jako je LinkedIn/Facebook, a poskytování pokynů zaměstnancům, jak tyto nástroje využívat k propagaci veřejné správy jako zaměstnavatele.
- Shromažďování dat, jež napomohou pochopení dosahu a účinnosti značky zaměstnavatele.

Modernizace a zefektivnění náborového procesu

Náborové procesy v české veřejné správě se striktně řídí příslušnými právními předpisy, jež mimo jiné zajišťují spravedlnost a transparentnost. To by ale nemělo orgánům veřejné správy bránit v tom, aby se zamyslely nad způsoby, jak náborový proces pro uchazeče i personalisty zjednodušit, aby kladly větší důraz na moderní způsoby hodnocení a výběru, a mohly tak získávat lidské zdroje s potřebnou kvalifikací. Toho lze dosáhnout opatřeními, jako jsou například:

- Postupné odstraňování papírové komunikace s uchazeči;
- Zpracování nových pracovních náplní, aby byly poutavější a přístupnější pro externí zájemce;
- Přezkoumání požadavků na kompetence a dovednosti s cílem zajistit, aby se při náboru a výběrových řízeních ověřovaly právě ty kompetence, jež budou v budoucnosti potřeba;
- Zvýšení úsilí o nábor uchazečů ze sfér mimo veřejnou správu, a to na všech úrovních, za účelem získání zaměstnanců s dovednostmi a kompetencemi, které nelze snadno nalézt nebo rozvíjet v rámci veřejné správy, a současně i posílení podpory možností kariéřního rozvoje stávajících zaměstnanců;

- Rozvíjení špičkových kapacit v oblasti řízení lidských zdrojů na ústřední úrovni a v personálních odborech, neboť kvalitní personalisté jsou třeba pro realizaci různých výběrových a hodnotících procesů;
- Prozkoumání možnosti využití „blokového“ nebo „skupinového“ přístupu k náboru skupin uchazečů na specifické pozice napříč státní správou (především ekonomů nebo analytiků, u nichž jsou zásadní analytické schopnosti);
- Vypracování strategie oslovování potenciálních uchazečů např. prostřednictvím veletrhů pro absolventy vysokých škol a veletrhů pracovních příležitostí.

Přehodnocení stylu řízení představených ve státní správě

Vyšší a střední management je v české státní správě představován třemi nejvyššími stupni řízení. Pro posílení schopností státní správy při náboru uchazečů na místa představených bude třeba přehodnotit způsob řízení této specifické skupiny i jejich specifických potřeb v oblasti rozvoje a kariérního plánování. Toho lze dosáhnout opatřeními, jako jsou například:

- Jasně definování žádaných dovedností, které je obtížné získat interně, a posílení využívání externího náboru (tj. ze sfér mimo státní správu) k doplnění těchto kompetencí do vedení státní správy;
- Určení obsahu a forem vzdělávání specificky zaměřených na představené ve státní správě s cílem vybudovat soudržnou kulturu řízení;
- Vypracování strategie další práce s uchazeči, kterým jmenování na místo představeného „uniklo o vlásek“, tj. vytvoření skupiny uchazečů, kteří nebyli vybráni na volná místa ve vedení státní správy, ale ve výběrovém řízení dosáhli dobrých výsledků a mohli by mít stále zájem o vedoucí pozici ve státní správě.

Vytvoření centralizované strategie vzdělávání a profesního rozvoje ve veřejné správě

Vzdělávání a profesní rozvoj jsou klíčovými prvky reformy veřejné správy. Národní strategie vzdělávání a profesního rozvoje by pomohla zlepšit výsledky vzdělávání za pomoci následujících kroků:

- Provedení hloubkové a kvalitativní analýzy potřeb na různých ministerstvech a využití výsledků k identifikaci klíčových nedostatků v dovednostech a schopnostech;
- Vypracování rámce kompetencí vyžadovaných ve státní správě v ČR a jeho využití při koncipování strategie vzdělávání;
- Využití této strategie k rozšíření nabídky vzdělávacích příležitostí, např. prostřednictvím pilotních programů mobility a vypracování opatření pro jejich řízení;
- Zamyšlení se nad současnými institucionálními opatřeními pro zajišťování vzdělávání a rozvoje, zejména nad tím, jaké aspekty vzdělávání by mohly být poskytovány centrálně (tj. horizontálně) v rámci celé české státní správy;
- Snížení duplicity vzdělávacích modulů a zpřísnění kontroly kvality vzdělávacího obsahu;
- Zdůraznění vazby mezi vzděláváním a kariérním postupem;
- Přezkoumání role vedení při vytváření plánů vzdělávání a profesního rozvoje zaměstnanců, odklon od zadávání vzdělávacích cílů shora dolů směrem k posílení postavení zaměstnanců, kteří mohou vzít své vzdělávací potřeby do vlastních rukou, např. prostřednictvím online vzdělávání.

Efektivnější shromažďování a využívání údajů o lidských zdrojích

Používání dat a ukazatelů se ukázalo jako horizontální problém téměř ve všech tematických oblastech zkoumaných v této kapitole. Česká veřejná správa by se mohla na sběr a analýzu dat podívat strategičtěji, a to prostřednictvím následujících opatření:

- Kvantifikace problémů při náboru, např. měřením údajů, jako je doba potřebná na obsazení volného místa či volná pracovní místa nebo míra fluktuace; pokud jsou tyto nebo podobné údaje k dispozici, je třeba je prioritně předložit příslušným rozhodovacím orgánům, aby bylo možné podle potřeby upravit příslušnou politiku a procesy;
- Zvyšování kvalifikace personálních odborů a personalistů v oblasti využívání dat z datových souborů pro informování vedení;
- Investice do rozvíjení možností potřebných pro analýzu komplexních datových sad a práci s nimi, což může vyžadovat pořízení specializovaných nástrojů a/nebo získání odborných znalostí;
- Vytvoření společné vize pro rozvíjení politiky založené na datech, a to včetně dat týkajících se získávání a náboru zaměstnanců a informací o jejich vzdělávání a profesním rozvoji.

Odkazy

- European Commission (2022), *2022 Country Report – Czechia*, European Commission, Brussels, https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/2022-european-semester-country-report-czechia_en.pdf. [3]
- European Commission (2021), *Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Czechia*, European Commission, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0211&qid=1632757011940>. [11]
- European Committee of the Regions (2020), *2020 Barometer of Regions and Cities*, European Committee of the Regions, Brussels, <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>. [10]
- Feldman, D., W. Bearden and D. Hardesty (2006), “Varying the content of job advertisements: The effects of message specificity”, *Journal of Advertising*, Vol. 35/1, pp. 123-141, <https://doi.org/10.2753/JOA0091-3367350108>. [18]
- Fernandez, V. and E. Gallardo-Gallardo (2021), “Tackling the HR digitalization challenge: Key factors and barriers to HR analytics adoption”, *Competitiveness Review*, Vol. 31/1, <https://doi.org/10.1108/CR-12-2019-0163>. [26]
- Gallup (2016), *How Millennials Want to Work and Live*, Gallup, <https://www.gallup.com/workplace/238073/millennials-work-live.aspx>. [22]
- Gerson, D. (2020), “Leadership for a high performing civil service: Towards senior civil service systems in OECD countries”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 40, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ed8235c8-en>. [19]

- Kim, S. (2012), "Does person-organization fit matter in the public sector? Testing the mediating effect of person-organization fit in the relationship between public service motivation and work attitudes", *Public Administration Review*, Vol. 72/6, pp. 830-840, <https://www.jstor.org/stable/41688010>. [17]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2020), *Analýza stárnutí zaměstnanců veřejné správy, česky*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/analyza-starnuti-zamestnancu-verejne-spravy-2020.aspx>. [4]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2020), *Veřejná správa orientovaná na klienta 2030*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, <https://www.mvcr.cz/soubor/client-oriented-public-administration-2030.aspx>. [1]
- Ministerstvo vnitra České republiky (2018), *Veřejná správa v České republice*, Ministerstvo vnitra České republiky, Praha, https://eu.eventscloud.com/file_uploads/e9093b29069afb13593f6ac3e0b70cd8_TUEPublicadministrationVazaAdam.pdf. [8]
- New South Wales Public Service Commission (2018), *Diversity and Inclusion in the NSW Public Sector: A Conversation*, New South Wales Government, <https://www.psc.nsw.gov.au/sites/default/files/2021-03/A-Conversation.pdf>. [27]
- OECD (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>. [9]
- OECD (2021), *Public Employment and Management 2021: The Future of the Public Service*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/938f0d65-en>. [13]
- OECD (2020), *Composition Survey*, OECD, Paris. [7]
- OECD (2020), *Survey on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris. [5]
- OECD (2019), *OECD Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>. [6]
- OECD (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [25]
- OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>. [23]
- Perry, J., A. Hondeghem and L. Wise (2010), "Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future", *Public Administration Review*, Vol. 70/5, pp. 681-690, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02196.x>. [16]
- Ritz, A. and C. Waldner (2011), "Competing for future leaders: A study of attractiveness of public sector organizations to potential job applicants", *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 31/3, pp. 291-316, <https://doi.org/10.1177/0734371X11408703>. [15]
- TLAC (2022), *Tenth Report to the Minister for Public Expenditure and Reform from the Top Level Appointments Committee: 2021 Developments & Trends*, Irish Department of Public Expenditure and Reform, <https://www.gov.ie/en/collection/baa380-top-level-appointments-committee-tlac>. [20]

- UK Central Digital and Data Office (2022), *Digital, Data and Technology Profession Capability Framework website*, <https://www.gov.uk/government/collections/digital-data-and-technology-profession-capability-framework> (accessed on 8 December 2022). [21]
- UK Civil Service (2021), *Better Training, Knowledge and Networks: The New Curriculum and Campus for Government Skills*, UK Civil Service, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/952334/Campus_curriculum_Jan_2021.pdf. [24]
- Van de Walle, S., B. Steijn and S. Jilke (2015), "Extrinsic motivation, PSM and labour market characteristics: A multilevel model of public sector employment preference in 26 countries", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 81/4, pp. 833-855, <https://doi.org/10.1177/0020852314563899>. [12]
- Vláda České republiky (2022), *Programové prohlášení vlády*, Vláda České republiky, Praha, https://www.vlada.cz/en/jednani-vlady/policy-statement/policy-statement-of-the-government-193762/#internal_security_and_public_administration. [2]
- Wilden, R., S. Gudergan and I. Lings (2010), "Employer branding: Strategic implications for staff recruitment", *Journal of Marketing Management*, Vol. 26/1-2, pp. 56-73, <https://doi.org/10.1080/02672570903577091>. [14]

Poznámka

¹ Vyšší management je definován jako vedoucí pracovníci na úrovni D1 a D2, kteří jsou označováni jako „představení“ (anglicky „senior civil servant“). Anglický výraz „senior“ v tomto případě označuje kategorii, v níž je pozice zařazena, a neodkazuje na věk nebo délku kariéry či působení na dané pozici. Vyšší management na úrovni D1 a D2, pro který jsou tyto údaje uváděny, je takto označen podle Mezinárodní klasifikace zaměstnání (ISCO-08) vypracované Mezinárodní organizací práce.



From:

OECD Public Governance Reviews: Czech Republic

Towards a More Modern and Effective Public Administration

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/41fd9e5c-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), "Zvýšení atraktivity a rozvoj profesních dovedností v české veřejné správě", in *OECD Public Governance Reviews: Czech Republic: Towards a More Modern and Effective Public Administration*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/b86eb3bc-cs>

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.