



# Výzkumná zpráva Kongresu

**Reforma zákona o civilní službě**

*MAREK KOTEN*

## 1. Úvod

Tato výzkumná zpráva Kongresu Spojených států amerických se věnuje problematice reformy *Civil Service Act* a s ním spojenému statutu zaměstnanců veřejného sektoru ve Spojených státech. Cílem této výzkumné zprávy pak je stručně nastínit historii, vývoj a současnou situaci daného tématu a seznámit čtenáře s realitami nutnými k základnímu pochopení problematiky státní služby. Obecně lze říct, že se jedná o oblast, která se netěší největší pozornosti zákonodárců a odborné veřejnosti. Chybí dostatečná legislativní úprava, což zapříčiňuje nesystémové řešení problémových situací. Ty jsou pak řešeny exekutivními příkazy jednotlivých prezidentů, kteří každý volební cyklus promítají do zákona o státní službě své politické priority a „ohýbají“ směrnice, nařízení a povinnosti dle aktuálního společensko-politického klimatu.

## 2. Historické pozadí

### 2.1 Období před zákonnou úpravou

Historie a pozadí za vytvořením zákona o státní službě jsou tak temné a prohnílé, jak jen politika může být. Získávání oficiálních pozic ve státní správě Spojených států bylo v období před zavedením tohoto zákona jen pramálo transparentní. Politické strany a jejich představitelé po vyhraných volbách odměňovali své podporovatele či rodinné příslušníky pozicemi a oficiálními funkcemi uvnitř veřejného aparátu za pomoc při volební kampani. Avšak nejednalo se o odměňování ex-post, ale také ex-ante. Jednalo se tedy o určitou formu úplatků. Právě využívání systému jako úplatkářského nástroje lze nejlépe ilustrovat na příkladu z let americké občanské války, tedy 1861–1865<sup>1</sup>.

Prezident Abraham Lincoln<sup>2</sup> v té době velmi neúnavně pracoval na *13. dodatku Ústavy Spojených států amerických*, který měl oficiálně zakázat otroctví na území všech států Unie<sup>3</sup>. Stejnou měrou, jakou se jednalo o problém etický, se jednalo i o problém politický. Politický problém vyžadoval i politické nástroje k jeho vyřešení. Prezident Lincoln se tak uchýlil k praktikám doby, ve které žil, aby stimuloval motivaci opozičních politiků podpořit či alespoň aktivně nevystupovat proti *13. dodatku*. Tato jejich motivace byla podporována různými způsoby, které bychom v dnešní době jen těžce obhájili. Pro potřeby tohoto dokumentu ale rozebereme pouze jediný způsob. Tím bylo nabízení míst ve státní správě odměnou za podporu či alespoň nevystupování proti navrhovanému *13. dodatku Ústavy*. Důležitým osobám byly nabízeny funkce poštmistrů, členů rad, celníků a jiných federálních úředníků. A i když prezident Lincoln neprováděl toto „přesvědčování“ osobně, měl řadu prostředníků, kteří podobné návrhy činili nepřímo jeho jménem<sup>4</sup>.

Systém patronáže, jak se tomuto systému říkalo, byl hojně rozšířený a poctivý Abe Lincoln nebyl prvním, kdo se ho snažil využít ve svůj prospěch. Jakýmsi „maskotem“ patronážního systému se stal 7. prezident Andrew Jackson, za jehož prezidentství byla patronáž běžnou praxí. Prezident Jackson ji otevřeně

<sup>1</sup> WEBER. *American Civil War*.

<sup>2</sup> Abraham Lincoln byl americký právník a politik sloužící jako 16. prezident Spojených států amerických v letech probíhající občanské války. Zdroj: Brož. Encyklopedie amerických prezidentů. str. 128

<sup>3</sup> *13TH AMENDMENT: Abolition of Slavery*.

<sup>4</sup> ZEITZ. *Fact-Checking 'Lincoln': Lincoln's Mostly Realistic; His Advisers Aren't*.

využíval jako formu odměny věrným či jako úplatek vzpurným. Jacksoniánská státní správa byla tak spíše jakýmsi zlatým eskalátorem než záslužnou službou vlasti. V 70. a 80. letech 19. století, kdy začalo intenzivní volání po právní úpravě státní služby, začaly kolovat karikatury, které patronáž napadaly. Jedna tato karikatura, která je k nalezení v příloze tohoto dokumentu, ukazuje prezidenta Jacksona, jak po svém politickém vítězství jede na vepři patronáže<sup>5</sup>. Základní myšlenka pak byla taková, že vítěz vděčí za výhru vepřům, kteří se napasou po vítězství kandidáta, který jim, jak se lidově říká, „umete cestu ke korýtkům“.

## 2.2 Pendleton Civil Service Reform Act 1883 – první právní úprava

Právě podobnému korupčnímu chování se rozhodli učinit přítrž členové 47. kongresu Spojených států, když v období po atentátu na prezidenta Jamese A. Garfielda<sup>6</sup> využili zmatků v Kongresu a prosadili *Pendleton Civil Service Reform Act*. Tento zákon přesněji definoval a specifikoval právní postavení zaměstnanců veřejného sektoru a efektivně upravoval jejich pracovní činnosti, povinnosti a práva. Zákon upravil podmínky přijímání uchazečů o pozice ve státní správě. Byla definována povinnost, aby uchazeč prošel nezávislými zkouškami a prokázal v nich své dovednosti. To byl významný posun k profesionalizaci federálních zaměstnanců. Už totiž nehrála roli politická známost nebo rodinné vazby, ale reálné dovednosti uchazečů. Za účelem udržení nezávislosti výběrových řízení vznikla United States Civil Service Commission, která dohlížela na zásluhovost přijímacích řízení a systému civil service jako celku<sup>7</sup>. Dále zákon znemožňoval propustit zaměstnance státní správy z politických důvodů. Zákon byl podepsán 21. prezidentem Spojených států Chesterem A. Arthurem, který byl shodou okolností v minulosti dosazen do veřejné funkce podobným způsobem, který *Pendleton Act* zakazoval<sup>8</sup>.

## 2.3 Reforma roku 1978

Poslední reforma systému civilní služby přišla v roce 1978. Federální zaměstnanci začali v 70. letech 20. století kritizovat zastaralý systém odměňování a kariérního růstu a dovolávali se reformy systému, ve kterém pracovali. V rámci tohoto zákona došlo k decentralizaci systému přijímání federálních zaměstnanců. United States Civil Service Commission byla rozdělena do tří nástupnických agentur, kterými jsou U.S. Office of Personnel Management, Merit Systems Protection Board a Federal Labor Relations Authority<sup>9</sup>. Odborníci tuto reformu komentovali velmi rezervovaně. Přiznávali, že se jedná o největší reformu systému od roku 1883, kdy byl přijat *Pendleton Act*, dodávali ale druhým dechem, že to byla změna nicotná, která prakticky nic nového nepřináší<sup>10</sup>. Zjednodušeně řečeno – i malá kosmetická změna se po 100 letech nicnedělání jeví jako ohromná.

## 3. Ideální stav a aktuální situace

Pochopitelně musí přijít otázka, jaký koncept státní služby je ten ideální a „správný“. Obecně rozeznáváme dva druhy státního/úřednického aparátu. Tyto

<sup>5</sup> Viz příloha tohoto dokumentu na straně 8.

<sup>6</sup> ANDREWS. *The Assassination of President James A. Garfield*.

<sup>7</sup> *United States Civil Service Commission*.

<sup>8</sup> BROŽ. Encyklopedie amerických prezidentů. str. 174

<sup>9</sup> *United States Civil Service Commission*.

<sup>10</sup> CLYMER, Adam. *Political Scientists See Little Impact of 1978 Civil Service Law*.

dvě formy byrokracie mezi sebou svádí lýtý boj a každá z nich má řadu zastánců a odpůrců. Nejde totiž jen o rozšiřování či zužování státní správy. Ta pravá otázka je, zda má být státní aparát profesionální, či loajální.

Tím prvním systémem je systém zásluhový nebo také kariérní či meritokratický (z řeckých *meritus* a *kratus*, tedy vláda zasloužilých). Tento systém, jak již název napovídá, klade větší důraz na zkušenost úředníků, jejich profesionalitu a politickou nestrannost. Má se jednat o byrokratický aparát, který vládnoucí strany dědí od svých předchůdců a bez výrazných změn aparát nadále využívají. Druhým je aparát politický, tedy takový, který má být primárně loajální a vládnoucí straně nakloněný. Více než zkušenosti a profesionalita zde hrají roli loajalita a servilita.

To, co lze ve většině zemí pozorovat, je pak spojení obou výše zmíněných systémů. Řadoví úředníci, kteří dohlíží na každodenní agendu, jsou povyšováni a odměňováni v systému zásluhovém. Jsou na svých pozicích mnohdy celý svůj profesní život a stávají se odborníky na svou agendu. Problémem zde samozřejmě může být stále se snižující pracovní efektivita, která je mnohdy přímo úměrná letům stráveným ve státní správě. Na pozicích vyšších pak vidíme fungovat systém politický, kdy jsou řídicí úředníci, šéfové odborů, náměstci a ministři politicky dosazováni na své pozice díky loajalitě či stranické příslušnosti. Zde hrozí možná neobdobnost či nepochopení problematiky, které může daný úřad úplně ochromit.

Aktuální situace ve Spojených státech je následující: co se týče obecných statistik, tak si *zákon o civilní službě* velmi polepšil. V době svého vzniku pokrýval necelých 10 % federálních zaměstnanců. Dnes pod jeho ochranná křídla spadá naprostá většina federálních úředníků. Jak již bylo zmíněno v úvodu této výzkumné zprávy, strukturální revize federální služby nebyla již dlouhých 50 let provedena, a právě tato zastaralost zapříčiňuje nesystémová řešení, ke kterým politikové často sahají. Tato řešení nabývají forem exekutivních příkazů jednotlivých prezidentů, kteří se snaží reformu narychlo provést a obejít zdoluhavý zákonodárný proces Kongresu. Tyto snahy jsou ale většinou okamžitě zhaceny jejich nástupci. Příkladem může být snaha 45. prezidenta Donalda J. Trumpa „zeštíhlit“ státní správu. Prezident Trump se snažil sérií exekutivních příkazů omezit činnost odborů sdružujících federální zaměstnance ve snaze ulehčit proces propouštění úředníků<sup>11</sup>.

Trump hned poté požádal Kongres o zahájení reformy *zákona o státní službě*, která by předala moc do rukou ministrů či jiných řídicích úředníků a zvětšila jim tak manévrovací prostor v najímání, odměňování, trestání a propouštění federálních zaměstnanců<sup>12</sup>. Hlavní snahou bylo upravit současný systém zvyšování platů. V současnosti je výkonnost každého zaměstnance každé 1–3 roky přezkoumávána. Pokud zaměstnanec přezkoumáním projde, jak se v 99,7 % případů stává, postupuje do vyšší platové třídy. Dostat se tak z platové třídy 1 do platové třídy 10 trvá v průměru 18 let. Hlavní snaha prezidenta Trumpa by se dala shrnout jako „prodlužování“. Srdcem reformy byl návrh prodloužit kariérní stoupání z 18 let na 27 let. To mělo federálnímu rozpočtu ušetřit během budoucích 10 let zhruba 10 miliard dolarů<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> KORTE. *Trump signs executive orders aimed at loosening clout of federal labor unions.*

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> KORTE. *'Hire the best and fire the worst': Trump proposes biggest civil service change in 40 years.*

Nový 46. prezident Joseph „Joe“ R. Biden neotálel a snahám prezidenta Trumpa učinil přítrž. Jeden z prvních exekutivních příkazů z pera prezidenta Bidena nesl název *O ochraně federálních zaměstnanců* a zrušil Trumpova nařízení, která měla zjednodušit propouštění federálních zaměstnanců<sup>14</sup>. Tento exekutivní příkaz také obsahoval závazek co nejrychleji dosáhnout stavu, kdy budou všichni federální zaměstnanci pracovat za minimální mzdu 15 dolarů na hodinu nebo více a bude jim dostupné placené volno v případě potřeby<sup>15</sup>.

Jakási kritika z občanského hlediska života přichází na současnou podobu zákona přímo od federálních zaměstnanců. Ti se cítí být omezováni na svých občanských (v tomto případě primárně politických) svobodách. V zákoně totiž existuje zákaz federálním zaměstnancům kandidovat na politické funkce. Tento zákaz se týká všech tří úrovní aktivního politického života: úrovně federální, státní a lokální. Federální zaměstnanci nemohou být v řídicích pozicích politických klubů či stranických výborů a nesmí se aktivně účastnit politických kampaní<sup>16</sup>.

#### 4. Možná východiska, další vývoj a stranické pozice

Není žádným tajemstvím, jaké pozice a názory na státní správu a její zaměstnance mají dvě největší, na Českém modelu amerického kongresu přítomné, politické strany. Republikáni jsou obecně považováni za pomyslné nepřátele státního sektoru. Považují se za jakési rozvraceče systému zevnitř a každý správný republikán se profiluje jako odpůrce tzv. velkého státu. Modelem takového republikána je 40. prezident Ronald Reagan, jehož postoj k vládě by se dal shrnout dvěma jeho citáty: „*Vláda problémy neřeší, ale dotuje*<sup>17</sup>.“ či „*Devět nejděsivějších slov v angličtině je: Ahoj, jsem z vlády a přišel jsem vám pomoci*<sup>18</sup>.“

Demokraté nejsou k vládní moci tak skeptičtí jako jejich republikánští protějšci. Dnešní demokraté podporují silnou centrální vládu, která by měla být morální autoritou a pomocníkem v nouzi. Federální vláda má dle ideálů demokratů pomáhat potřebným, podporovat snaživé a zakročit proti nespravedlivým. Nejlépe tento demokratický úhel pohledu reprezentují dva velmi významní demokratičtí prezidenti. Tím prvním je 32. prezident Spojených států Franklin D. Roosevelt, člověk, který stál za zrodem programu New Deal, který pomohl milionům Američanů přežít následky velké hospodářské krize<sup>19</sup>. Tím druhým je 36. prezident Lyndon B. Johnson. Ten inicioval program Velká společnost, který byl vlajkovou lodí Johnsonova boje proti chudobě a rasové nesnášenlivosti<sup>20</sup>.

Jak by všechny výše zmíněné faktory mohly ukazovat, obecné ideové trendy napovídají, kdo jsou odpůrci narůstání státní správy a kdo jsou její podporovatelé. Je ale důležité zvážit všechny úhly pohledu. Pokud se podíváme na průzkum, který v roce 2015 provedla společnost Government Business Council, zjistíme, že stranické rozdělení nemusí být tak jasné. Hlavní funkcí průzkumu bylo

<sup>14</sup> KNUTT. *Role reversal: Biden rolls back Trump's civil service directives.*

<sup>15</sup> RAMPTON. *Biden To Toss Trump Plan That Would Have Made It Easier To Fire Top Civil Servants*

<sup>16</sup> *What Is Federal Civil Service Like Today?*

<sup>17</sup> HUMES. Vtip a moudrost Ronalda Reagana. str. 39

<sup>18</sup> HOLUB. *Ahoj, jsem z vlády a přišel jsem vám pomoci.*

<sup>19</sup> BROŽ. Encyklopedie amerických prezidentů. str. 265

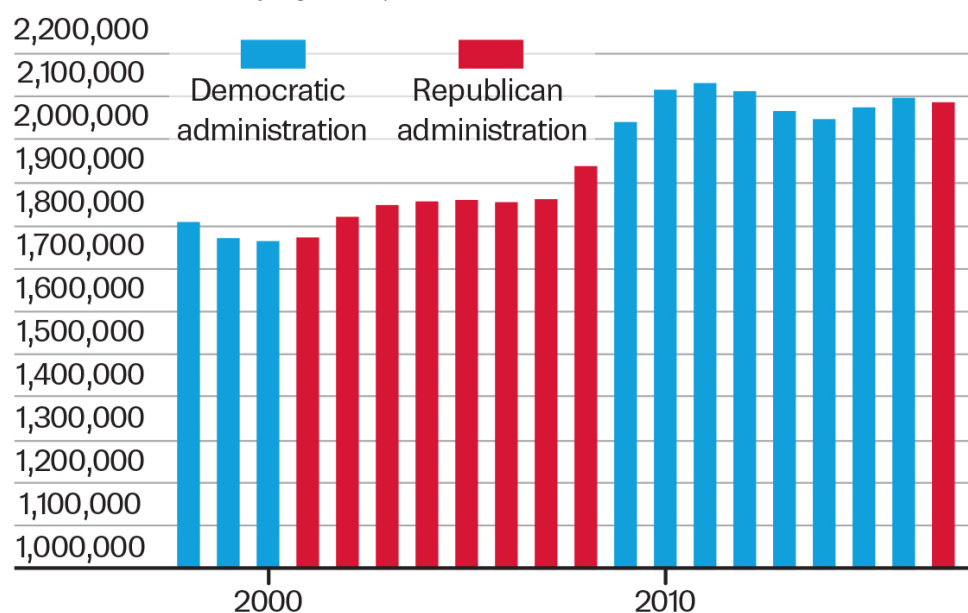
<sup>20</sup> Tamtéž. str. 317

zjistit stranické preference mezi federálními zaměstnanci. Z jeho výsledků vyplynulo, že 40 % dotazovaných federální zaměstnanců se považuje za republikány. Za demokraty se považuje 44 % respondentů a 16 % řeklo, že neví, nebo odmítlo odpovědět<sup>21</sup>. Pokud tedy vztáhneme tyto výsledky na celkový počet federálních zaměstnanců, jejichž počet je k roku 2019 stanoven na 4 145 640<sup>22</sup>, vychází nám, že zhruba 1 660 000 federálních zaměstnanců se považuje za republikány.

Jako závěr této stranické kapitoly může sloužit obrázek, který ještě více rozostřuje problematiku stran a narůstání/zmenšování státní správy a vyvrací možné stereotypy, které jsou s byrokracií spjaty:

## Stereotypes don't always hold

Civilian federal employment, 1998-2017



Source: Office of Personnel Management

Modře jsou vyjádřeny roky, ve kterých seděl v Bílém domě demokratický prezident, červená pak představuje prezidenta republikánského.

## 5. Závěr

Vyvodit jednoduchý, všeřikající závěr je téměř nemožné. Stranické rozkoly budou v debatách o reformě o státní službě velmi viditelné. Demokraté musí brát v potaz fakt, že nekonečné narůstání státní správy je finančně i logisticky neudržitelné. Pokud státní správa naroste do bodu, kdy se stane autonomní mocí vedle moci zákonodárné, exekutivní a soudní, už bude jen velmi složité ji omezit a redukovat. Čím víc bude byrokracie nabývat, tím více neefektivní bude. Republikáni zase musí uznat nutnost udržovat státní správu v chodu. Jsou to právě úředníci, kteří drží kolos federální vlády v chodu. Zdánlivě nekonečné hodiny titěrné práce milionů lidí, kteří na svých zádech nesou složitosti a často absurdity celého systému.

Obě strany si tak musí uvědomit, že dosáhnout konstruktivního kompromisu je v případě tohoto zákona kriticky důležité. Někdo by mohl posměšně konstatovat,

<sup>21</sup> KATZ. There Are More Republicans in Federal Government Than You Might Think

<sup>22</sup> *Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB*. str. 10.

že se jedná o „pár obyčejných úředníků“. To je sice pravda, ale bagatelizace této reformy a nevěnování dostatečné pozornosti problematice vládnutí může uvést mašinerii federální vlády do anarchie. Do anarchie, která se přičí jak republikánům, tak i demokratům.

## 6. Zdroje

### 6.1 Knižní zdroje

BROŽ, Ivan. *Encyklopedie amerických prezidentů*. Praha: Nakladatelství XYZ, 2012. 413 s. ISBN 978-80-7388-629-5.

HUMES, James C. *Vtip a moudrost Ronalda Reagana*. Praha: Nakladatelství ideál, 2008.

199 ISBN 978-80-86995-08-3.

### 6.2 Internetové zdroje

13TH AMENDMENT: Abolition of Slavery. National Constitution Center: Interactive Constitution. [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendment/amendment-xiii#:~:text=Neither%20slavery%20nor%20involuntary%20servitude,place%20subject%20to%20their%20jurisdiction.>

ANDREWS, Evan. *The Assassination of President James A. Garfield*. History. 1. červenec 2016 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://www.history.com/news/the-assassination-of-president-james-a-garfield>

CLYMER, Adam. *Political Scientists See Little Impact of 1978 Civil Service Law*. The New York Times. 3. květen 1982 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/1982/05/03/us/political-scientists-see-little-impact-of-1978-civil-service-law.html>

Federal Workforce Statistics Sources: OPM and OMB. Congressional Research Service. 23. říjen 2020, 10 s. [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43590.pdf>

HOLUB, Petr. *Ahoj, jsem z vlády a přišel jsem vám pomoci*. Český rozhlas: Plus. 6. březen 2017 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/petr-holub-ahoj-jsem-z-vlady-a-prisel-jsem-vam-pomoci-6519966>

KATZ, Eric. *There Are More Republicans in Federal Government Than You Might Think*. Government Executive. 14. srpen 2015 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://www.govexec.com/oversight/2015/08/there-are-more-republicans-federal-government-you-might-think/119138/>

KNUTT, Ellaine. *Role reversal: Biden rolls back Trump's civil service directives*. Global Government Forum. 26. leden 2021 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://www.globalgovernmentforum.com/round-up-biden-moves-support-federal-workers/>

KORTE, Gregory. *'Hire the best and fire the worst': Trump proposes biggest civil service change in 40 years*. USA Today. 9. února 2018 [cit. 2021-03-12]. Dostupné

z: <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2018/02/09/hire-best-and-fire-worst-trump-proposes-biggest-civil-service-change-40-years/315981002/>

KORTE, Gregory. *Trump signs executive orders aimed at loosening clout of federal labor unions*. USA Today. 3. prosinec 2018 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2018/05/25/trump-executive-orders-would-attempt-limit-union-power/645951002/>

RAMPTON, Roberta. *Biden To Toss Trump Plan That Would Have Made It Easier to Fire Top Civil Servants*. National Public Radio. 22. leden 2021 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://www.npr.org/sections/president-biden-takes-office/2021/01/22/959468734/biden-to-toss-trump-plan-that-would-have-made-it-easier-to-fire-top-civil-servan?t=1615563691864>

*United States Civil Service Commission*. Ballotpedia: Encyclopedia of American Politics. [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: [https://ballotpedia.org/United\\_States\\_Civil\\_Service\\_Commission#:~:text=The%20federal%20civil%20service%20is,and%20the%20Senior%20Executive%20Service.](https://ballotpedia.org/United_States_Civil_Service_Commission#:~:text=The%20federal%20civil%20service%20is,and%20the%20Senior%20Executive%20Service.)

WEBER, Jennifer L. *American Civil War*. Britannica [online]. 20. červenec 1998 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/event/American-Civil-War>

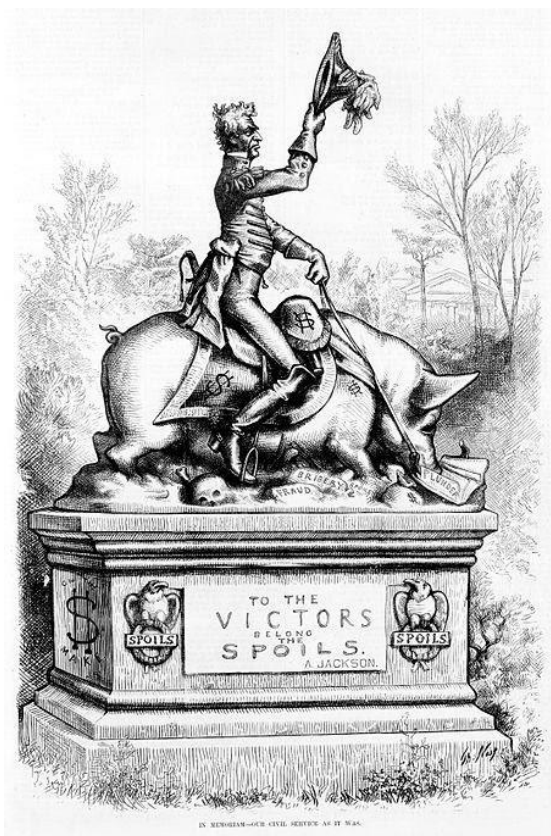
*What Is Federal Civil Service Like Today?* American Historical Association. [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: [https://www.historians.org/about-aha-and-membership/aha-history-and-archives/gi-roundtable-series/pamphlets/em-38-who-should-choose-a-civil-service-career-\(1946\)/what-is-federal-civil-service-like-today](https://www.historians.org/about-aha-and-membership/aha-history-and-archives/gi-roundtable-series/pamphlets/em-38-who-should-choose-a-civil-service-career-(1946)/what-is-federal-civil-service-like-today)

ZEITZ, Joshua. *Fact-Checking 'Lincoln': Lincoln's Mostly Realistic; His Advisers Aren't*. The Atlantic. 12. listopad 2012 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://www.theatlantic.com/entertainment/archive/2012/11/fact-checking-lincoln-lincolns-mostly-realistic-his-advisers-arent/265073/>

## 7. Přílohy

Obrázek 1: Politická karikatura Andrewa Jacksona





Zdroj: Převzato z Harper's Weekly. 28. duben 1877. str. 325