

FLUKTUÁCIA ZAMESTNANCOV A NOVÝ ZÁKON O ŠTÁTNEJ SLUŽBE V KONTEXTE MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

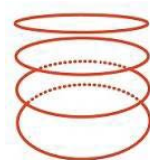
Veronika Prachárová
Juraj Kačur



Autor: Veronika Prachárová, Juraj Kačur
Grafická úprava: Martin Brezina

© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, december 2018

Publikácia vznikla v rámci projektu „Politizácia miestnej štátnej správy“, ktorý je realizovaný s podporou Fondu pre transparentné Slovensko Nadácie Pontis.



Fond pre
transparentné
Slovensko

OBSAH

Úvod		3
1	Reforma ESO a centralizácia kompetencií	7
1. časť: Fluktuácia vedúcich zamestnancov miestnej štátnej správy		13
1	Metodika kvantitatívnej analýzy	14
2	Výsledky	16
3	Čo nám dáta nehovoria?	17
2. časť: Dopad nového zákona o štátnej službe		19
1	Nový zákon o štátnej službe	20
2	Metodika	21
	2.1 Rozhovory s prednostami	21
	2.2 Fokusová skupina s vedúcimi zamestnancami	22
3	Spolupráca s centrami podpory	23
4	Nový zákon o štátnej službe podľa prednostov a prednostiek	25
	4.1 Najväčšie prínosy zákona o štátnej službe	26
	4.2 Najväčšie nedostatky zákona o štátnej službe	26
	4.3 Školenie k zákonu o štátnej službe	27
	4.4 Rada pre štátnu službu	28
	4.5 Výberové konanie	30
	4.6 Inštitút mentora	32
	4.7 Povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie štátnych zamestnancov	34
	4.8 Individuálny plán kompetenčného vzdelávania	35
	4.9 Služobné hodnotenie	35
	4.10 Zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu	36
5	Nový zákon o štátnej službe podľa vedúcich zamestnancov – výsledky z fokusovej skupiny	38
	5.1 Najväčšie prínosy zákona o štátnej službe	38
	5.2 Najväčšie nedostatky zákona o štátnej službe	38
	5.3 Školenie k zákonu o štátnej službe	39
	5.4 Rada pre štátnu službu	39
	5.5 Výberové konanie	39
	5.6 Inštitút mentora	39
	5.7 Povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie štátnych zamestnancov	39
	5.8 Individuálny plán kompetenčného vzdelávania	40
	5.9 Služobné hodnotenie	40
	5.10 Zrušeniu možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu	41
	5.11 Zhrnutie	41
Diskusia výsledkov		42
Príloha č. 1		44

Autor: Veronika Prachárová, Juraj Kačur
Grafická úprava: Martin Brezina

© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, december 2018

Publikácia vznikla v rámci projektu „Politizácia miestnej štátnej správy“, ktorý je realizovaný s podporou Fondu pre transparentné Slovensko Nadácie Pontis.

ÚVOD

Štátna správa zabezpečuje **realizáciu vnútorných a vonkajších funkcií štátu**. Na Slovensku sa delí na ústrednú štátnu správu (vláda, ministerstvá a ďalšie ústredné orgány štátnej správy) a miestnu štátnu správu (okresné úrady).

Kvalita štátnej správy je ovplyvnená množstvom faktorov. Do značnej miery napríklad závisí od existujúcej právnej úpravy, zvykov, neformálnych pravidiel či administratívnej kultúry. Rovnako aj samotný vývoj technológií či existujúce globálne trendy neustále vyžadujú zmeny spôsobu spravovania štátu, ktoré adresujú potrebu novej podoby prístupov k riešeniu požiadaviek občanov,¹ jednotlivých regiónov a štátu.² Toto **v zásadnej miere stojí na štátnych zamestnancoch**, nakoľko sa zúčastňujú na tvorbe a realizácii nielen výkonu štátnej správy, ale aj štátnej politiky ako takej.

Podľa OECD celková účinnosť a efektívnosť práce verejného sektora závisí aj od zanietenosti a kompetentnosti štátnych zamestnancov.³ OSN dokonca tvrdí, že štátni zamestnanci hrajú **nezameniteľnú úlohu v udržateľnosti rozvoja a dobrého spravovania krajiny**.⁴ Rovnako pritom podľa organizácie netreba opomínať fakt, že predstavujú integrálnu súčasť demokracie, nakoľko majú slúžiť ako neutrálna administratívna štruktúra, ktorá vykonávaná rozhodnutia zvolených predstaviteľov ľudu.⁵ Sú nielen chrbtovou kosťou štátu pri zavádzaní politik, ale majú na starosti napríklad aj programy, ktoré slúžia ako záchranné siete pre najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva. Vzhľadom na tieto kľúčové úlohy je podľa OSN viac ako nutné, aby verejná, resp. štátna služba preukázala vysoké štandardy profesionality a etiky.

Štátni zamestnanci by mali **za každých okolností podávať profesionálny výkon**, resp. ako uvádza Van der Meer, plniť si svoje úlohy vhodným spôsobom.⁶ Samotná profesionalizácia pritom nie je založená iba na vzdelávaní vedúcich pracovníkov a ostatných štátnych zamestnancov, ale aj na jasnom vymedzení práv a povinností, nástrojov vyvodzovania zodpovednosti, či na zlepšovaní štandardov i celkového riadenia ľudských zdrojov.⁷ Ako **jedna** z hlavných prekážok profesionalizácie štátnej služby **býva často identifikovaná politizácia**.⁸ Podľa niektorých definícií sa dá dokonca **povedať**, že profesionalizácia štátnej služby vyžaduje jasné rozlišovanie medzi politickými a apolitickými pozíciami.⁹

Politizácia predstavuje komplexný jav. Za jeho dve najčastejšie dimenzie môžeme považovať politizáciu pri ovplyvňovaní výkonu štátnych zamestnancov, ale aj rovno pri personálnych výmenách.¹⁰ Ako dokonca uvádza Rouban, politizácia “znamená, že nielen činnosť štátneho zamestnanca, ale i **jeho kariéra závisí viac od politických, ako od profesionálnych noriem, štandardov**”.¹¹ Takáto situácia nielen negatívne vplyva na možnosti profesionalizácie, ale v konečnom dôsledku aj na celkovú kvalitu výkonu štátnej správy (viď box č. 1).

1 OECD (2013): Government at a Glance 2013 - Citizen satisfaction with public services.

2 Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, schválená uznesením vlády SR č. 548 zo 7. októbra 2015, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-192011?prefixFile=m>

3 OECD (2014): OECD Economic Surveys SLOVAK REPUBLIC, November 2014, dostupné na: http://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Slovak%20Republic_2014.pdf

4 OSN (2000): Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions, United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, ST/ESA/PAD/SER.E/5.

5 OSN (2000): Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions, United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, ST/ESA/PAD/SER.E/5.

6 Van der MEER, F. M. (Ed.). (2011): Civil service systems in Western Europe, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, ISBN: 9781848442436.

7 Synnerström, S. (2002): Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers, SIGMA – OECD.

8 OSN (2000): Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions, United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, ST/ESA/PAD/SER.E/5.

9 Staroňová, K., Staňová, L., Jajcayová, Z. (2013): Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia, Research Paper 5/2013, © 2013 Association for International Affairs and Pontis Foundation, str. 20.

10 Van der MEER, F. M. (Ed.). (2011): Civil service systems in Western Europe, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, ISBN: 9781848442436.

11 Rouban, L. (2003): Politicisation of the Public Service. In: Peters, B. G., Pierre, J. (eds.) - Handbook of Public Administration. London: SAGE Publications Ltd., str.: 313.

Box č. 1: Niektoré dopady politizácie

- negatívny vplyv na **celkovú kvalitu výkonu štátnej správy**
- negatívny vplyv na **profesionalizáciu štátnej správy**
- strata inštitucionálnej pamäte
- **nedostatočná kontinuita** riadenia
- demotivujúci faktor - **neisté ďalšie pôsobenie**

Zdroj: Autori

Je potrebné vyzdvihnúť, že **politizácia štátnej služby na Slovensku je považovaná za jeden z kľúčových problémov v súvislosti s jej výkonom**, a to nielen podľa rôznych medzinárodných organizácií a inštitúcií (OECD, Európska komisia a pod.),¹² ale aj podľa akademikov a mimovládneho sektora.¹³ V roku 2017 napríklad OECD konkrétne zdôraznila, že na rozdiel od väčšiny členských krajín OECD a Európskej únie sa výmeny vlád na Slovensku, ako aj v Španielsku a Maďarsku, vyslovene spájajú so zmenami vrcholných štátnych zamestnancov.

V orgánoch štátnej správy vykonáva na Slovensku štátnu službu celkovo až **37 441 štátnych zamestnancov**.¹⁴ V prevládajúcom verejnom diskurze, ale aj v akademických výstupoch týkajúcich sa politizácie sa však pozornosť venuje primárne ústrednej úrovni štátnej správy, a to najmä ministerstvám. Až **doposiaľ neexistovali žiadne systematicky zozbierané komplexné dáta** o fluktuácii vedúcich zamestnancov **na úrovni miestnej štátnej správy**, a už vôbec nie v nadväznosti na uskutočnenie volieb. Z čiastkových informácií je pritom známe, že k výmenám na úrovni okresných úradov (resp. vtedajších obvodných úradov) v minulosti dochádzalo. V roku 2016 napríklad došlo k výmene viac ako tretiny prednostov,¹⁵ v roku 2006 približne 80 % všetkých prednostov¹⁶ a v roku 2012 dokonca minister vnútra Kaliňák plánoval od prebratia svojej funkcie vymeniť všetkých kvôli reforme ESO.¹⁷ Ako otvorene uvádzal bývalý minister vnútra, okresné úrady by podľa neho mali viesť stranícki nominanti, pretože sú „predĺženou rukou vlády a parlamentu, a teda aj programového vyhlásenia“. ¹⁸ Táto skutočnosť sa však stáva veľmi problematickou v momente, ak funkciu nezastáva odborník a ak podľa politických preferencií vymieňa aj ďalších pracovníkov úradu.

Miestna štátna správa však nie je výskumne zaujímavá iba z dôvodu chýbajúcich poznatkov. Zamestnanci v štátnej službe na okresných úradoch pracujú v **špecifickom kontexte, ktorý dáva problematike politizácie inú dynamiku**. Súvisí pritom najmä s tromi skutočnosťami.

Po prvé, efektivita a kvalita výkonu štátnych zamestnancov je **dennodenne preverovaná pri priamom styku s občanmi**, pričom táto skúsenosť, môže mať vplyv na ich vzťah k štátu. V nadväznosti na to je kľúčové vedieť, akým spôsobom sú riadené ľudské zdroje na okresných úradoch a do akej miery doposiaľ prispeli napríklad aj nové prvky zákona o štátnej službe k depolitizácii a zvýšeniu profesionalizácie.¹⁹

12 Rada Európskej únie napríklad v roku 2014 Slovenskej republike odporučila „prijatť opatrenia na zvýšenie nezávislosti verejnej služby, a to aj zmenou zákona o štátnej službe“. Podobne tvrdí aj Európska komisia vo svojom pozičnom dokumente k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014 – 2020, že slovenská verejná správa je charakterizovaná medziiným aj vysokou fluktuáciou zamestnancov (často spojenou s politickým cyklom).

13 Viď napríklad: Prachárová V., Košťál, C., Staroňová, K. „Chcete žiť v neistote? Zamestnajte sa na ministerstve.“ *Denník N*, 28. 11. 2017. Dostupné na: <https://dennikn.sk/619785/chcete-zit-v-neistote-zamestnajte-sa-na-ministerstve/>

14 Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, schválená uznesením vlády SR č. 548 zo 7. októbra 2015, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-192011?prefixFile=m>

15 Teraz.sk (2016): Vláda vymenila viac ako tretinu prednostov okresných úradov, TASR, 15. júna 2016, dostupné na: <http://bit.ly/2Ei9Qu4>

16 Topky.sk (2006): Vláda odvolala väčšinu šéfov obvodných úradov, 20.09.2006, dostupné na: <https://www.topky.sk/cl/10/125714/Vlada-odvolala-vacsinu-sefov-obvodnych-uradov>

17 Sme.sk (2012): Vláda odvolala prednostov úradov, dosadila svojich, 6.7.2012, dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/6447673/vlada-odvolala-prednostov-uradov-dosadila-svojich.html> Viď aj: aktuality.sk (2012), dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/208856/vlada-vymenila-ludi-vo-vedeni-statnych-uradov/>

18 Aktuality.sk (2016): Koalícia si delila moc v regiónoch. Kaliňák by ju zveril straníckym nominantom, dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/344055/koalicia-si-delila-moc-v-regionoch-kalinak-by-ju-zveril-stranickym-nominantom/>

19 Prachárová, V. (2018): Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy v SR – Bez cieľa a bez účinku? Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť,

Po druhé, reformou ESO z roku 2013 došlo k zriadeniu okresných úradov v dnešnej podobe, kedy sú preddavkovými organizáciami Ministerstva vnútra SR, a teda **nemajú právnu subjektivitu** (viď „1 Reforma ESO a centralizácia kompetencií“). Táto skutočnosť má zásadný vplyv na činnosť prednostov a prednostiek, nakoľko priamo nerozhodujú o personálnych a ani o finančných otázkach okresných úradov, za ktorých činnosť zodpovedajú.²⁰ To má dopad nielen na interné procesy a dynamiku vzťahov na pracovisku, ale v konečnom dôsledku aj na ich celkový výkon.

Po tretie, existujú až **tri typy okresných úradov s odlišným členením**, čo ovplyvňuje ich výkon, **ako aj nároky kladené na ľudské kapacity**. Prvým typom rozumieme okresné úrady podľa čl. 1 smernice č. 14/2018 Ministerstva vnútra SR, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu (ďalej len „Smernica“), druhým typom okresné úrady podľa čl. 2 Smernice a tretím typom okresné úrady podľa čl. 3 Smernice (viď tabuľku č. 1).

Tabuľka č. 1: Okresné úrady podľa Smernice

Typ okresného úradu	Sídla okresných úradov podľa miest	Počet	Členenie okresných úradov
Prvý	Okresný úrad Bratislava, Okresný úrad Trnava, Okresný úrad Trenčín, Okresný úrad Nitra, Okresný úrad Žilina, Okresný úrad Banská Bystrica, Okresný úrad Prešov a Okresný úrad Košice	8	a) organizačný odbor, b) odbor všeobecnej vnútornej správy, c) odbor živnostenského podnikania, d) odbor krízového riadenia, e) majetkovoprávny odbor, f) odbor školstva, g) odbor výstavby a bytovej politiky, h) odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, i) odbor starostlivosti o životné prostredie, j) pozemkový a lesný odbor, k) katastrálny odbor, l) osobitný organizačný útvar, ktorým je odbor opravných prostriedkov;
Druhý	Okresný úrad Bánovce nad Bebravou, Okresný úrad Bardejov, Okresný úrad Brezno, Okresný úrad Čadca, Okresný úrad Dolný Kubín, Okresný úrad Dunajská Streda, Okresný úrad Galanta, Okresný úrad Humenné, Okresný úrad Kežmarok, Okresný úrad Komárno, Okresný úrad Košice - okolie, Okresný úrad Levice, Okresný úrad Liptovský Mikuláš, Okresný úrad Lučenec, Okresný úrad Malacky, Okresný úrad Martin, Okresný úrad Michalovce, Okresný úrad Námestovo, Okresný úrad Nové Mesto nad Váhom, Okresný úrad Nové Zámky, Okresný úrad Pezinok, Okresný úrad Piešťany, Okresný úrad Poprad, Okresný úrad Považská Bystrica, Okresný úrad Prievidza, Okresný úrad Rimavská Sobota, Okresný úrad Rožňava, Okresný úrad Ružomberok, Okresný úrad Senec, Okresný úrad Senica, Okresný úrad Spišská Nová Ves, Okresný úrad Stará Ľubovňa, Okresný úrad Stropkov, Okresný úrad Svidník, Okresný úrad Šaľa, Okresný úrad Topoľčany, Okresný úrad Trebišov, Okresný úrad Veľký Krtíš, Okresný úrad Vranov nad Topľou, Okresný úrad Zvolen a Okresný úrad Žiar nad Hronom	41	a) organizačný odbor, b) odbor všeobecnej vnútornej správy, c) odbor živnostenského podnikania, d) odbor krízového riadenia, e) odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, f) odbor starostlivosti o životné prostredie, g) pozemkový a lesný odbor, h) katastrálny odbor;

Tretí	Okresný úrad Banská Štiavnica, Okresný úrad Bytča, Okresný úrad Detva, Okresný úrad Gelnica, Okresný úrad Hlohovec, Okresný úrad Ilava, Okresný úrad Krupina, Okresný úrad Kysucké Nové Mesto, Okresný úrad Levoča, Okresný úrad Medzilaborce, Okresný úrad Myjava, Okresný úrad Partizánske, Okresný úrad Poltár, Okresný úrad Púchov, Okresný úrad Revúca, Okresný úrad Sabinov, Okresný úrad Skalica, Okresný úrad Snina, Okresný úrad Sobrance, Okresný úrad Turčianske Teplice, Okresný úrad Tvrdošín, Okresný úrad Zlaté Moravce a Okresný úrad Žarnovica	23	a) organizačný odbor, b) odbor krízového riadenia, c) odbor starostlivosti o životné prostredie, d) katastrálny odbor;
-------	---	----	---

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR, Autori

Všetky typy okresných úradov **plnia funkciu prvostupňového orgánu miestnej štátnej správy**²¹ a rozdiely medzi nimi súvisia primárne so stanoveným počtom úsekov, na ktorých plnia úlohy. Je však potrebné zároveň dodať, že **nie sú v úplne rovnakej pozícii**, nakoľko okresný úrad v sídle kraja podľa § 4 ods. 2 písm. a) zákona o organizácii miestnej štátnej správy „riadi, kontroluje a koordinuje výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode“ (t.j. všetky ostatné okresné úrady na území kraja). Navyše, funkciu odvolacieho orgánu pre všetky okresné úrady na území kraja plní odbor opravných prostriedkov na okresnom úrade v sídle kraja.

Hlavným cieľom analýzy je prostredníctvom plošného zberu primárnych dát **zmapovať politizáciu na úrovni miestnej štátnej správy**, ktorá tak ako ústredná úroveň podlieha politickej kontrole, no doposiaľ stojí mimo systematickú pozornosť výskumníkov a verejnosti.

Výskum prebehol od marca do októbra 2018. Zameril sa pritom na dve oblasti, a to **mieru fluktuácie vedúcich zamestnancov okresných úradov** v nadväznosti na voľby (politizáciu) a na **uplatnenie nového zákona o štátnej službe v praxi**, nakoľko jeho cieľom bola aj profesionalizácia a odpolitizovanie štátnej správy.

V prvej časti sa práca venuje **kvantitatívnym zisteniam o fluktuácii** vedúcich zamestnancov na okresných úradoch v nadväznosti na voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj ako „NR SR“) v roku 2016. Analýza je v tejto časti postavená na dátach o výmenách ľudí pôsobiacich v daných pozíciách, ktoré sme získali prostredníctvom žiadosti o sprístupnenie informácií od jednotlivých okresných úradov, resp. od Ministerstva vnútra SR.

Nakoľko kvantitatívne ukazovatele dokážu iba konštatovať prítomnosť, resp. neprítomnosť personálnych výmen po parlamentných voľbách, ich výpovedná hodnota je obmedzená. Je dôležité pozrieť sa aj za samotné čísla a preskúmať dôvody zaznamenaných výmen, ako aj širší kontext fungovania štátnej služby na okresných úradoch. Druhá časť výskumu sa preto zameriava na **aplikačnú prax nového zákona o štátnej službe**. Dáta boli získané prostredníctvom 20 pološtruktúrovaných rozhovorov s prednostami a prednostkami okresných úradov po celom Slovensku. Pre získanie informácií z inej perspektívy sa uskutočnila aj fokusová skupina s hierarchicky nižšie postavenými vedúcimi zamestnancami.

Ešte pred samotnou analýzou je však potrebné podrobnejšie priblížiť už naznačené zmeny na úrovni miestnej štátnej správy, ktoré nastali **reformou ESO z 2013**, čomu sa bude venovať pozornosť na nasledujúcich stranách.

²¹ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky sekcia verejnej správy (2018): OPERATÍVNE POKYNY pre OKRESNÉ ÚRADY, Ročník: 2018, Čiastka: 2, 31. januára 2018

1 REFORMA ESO A CENTRALIZÁCIA KOMPETENCIÍ

Na Slovenku bola opakovane uskutočňovaná reforma štátnej správy snažiaca sa o adresovanie najzásadnejších problémov. Podľa vládnych predstaviteľov predstavuje práve reforma ESO - Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa (ďalej len „reforma ESO“) z roku 2013 „**dosiaľ najväčšiu reformu štátnej správy od roku 1989**“.²² Jej ambíciou bolo od začiatku okrem iného najmä zefektívniť fungovanie, zabezpečiť kvalitu, transparentnosť a dostupnosť služieb pre občana.

V rámci implementácie reformy ESO v októbri 2013 sa pristúpilo k zásadnej premene usporiadania štátnej správy v dvoch etapách.

V **prvej etape** reformy došlo na základe zákona č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. januára 2013²³ **k zrušeniu 64 orgánov špecializovanej štátnej správy na úrovni krajov**. Ich pôsobnosť prešla v prípade krajských stavebných úradov, krajských školských úradov a územných vojenských správ²⁴ na obvodné úrady v sídle kraja. V prípade krajských úradov životného prostredia, krajských úradov pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, krajských pozemkových úradov, krajských lesných úradov a katastrálnych úradov prešla pôsobnosť na vecne zodpovedajúce obvodné úrady špecializovanej štátnej správy v sídle kraja a správy katastra v sídle kraja.

V **druhej etape** reformy došlo na základe zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s účinnosťou od 1. októbra 2013²⁵ **k zrušeniu obvodných úradov špecializovanej štátnej správy v sídle kraja a správy katastra v sídle kraja**. Ich pôsobnosť prešla na novovytvorené okresné úrady v sídle kraja. Zároveň došlo **k zrušeniu obvodných úradov špecializovanej štátnej správy a správ katastra**. Ich pôsobnosť prešla na novovytvorené okresné úrady.

Celkovo došlo v snahe dosiahnuť vyššiu efektívnosť v štátnej správe **k nahradeniu 613 obvodných úradov a úradov špecializovanej štátnej správy**²⁶ **72 okresnými úradmi** (ďalej aj ako „OÚ“). Najviac – po 13 – ich je v Banskobystrickom a Prešovskom kraji (viď mapu č. 1).

Celkovo podľa údajov sprístupnených Ministerstvom vnútra SR²⁷ pracovalo k 1. novembru 2018 na **okresných úradoch takmer 5 600** zamestnancov v štátnej službe. Na čele jednotlivých úradov je prednosta, ktorého vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra vnútra.²⁸

22 Vláda SR (2016): Rokovanie vlády SR - Rámec národnej stratégie reformy verejnej správy v súvislosti s prioritami definovanými Európskou komisiou do roku 2020 a Akčný plán reformy verejnej správy (nadstavba reformy ESO) – návrh, 9/2016, 25.05.2016, 9. bod programu, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=25590>

23 Zákon č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupné na: <http://www.epi.sk/zz/2012-345/znenie-20130101>

24 Pôsobnosť prešla na obvodné úrady v sídle kraja a na Ministerstvo obrany SR.

25 Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2013-180/znenie-20130630>

26 HN Slovensko (2012): Fico ukázal Eso. Slováci ušetria stovky eur (video), 27.08.2012, dostupné na: <https://slovensko.hnonline.sk/446408-fico-ukazal-eso-slovaci-usetria-stovky-eur-video>

27 Odpoveď Ministerstva vnútra SR na žiadosť o informácie zo dňa 26.11.2018

28 Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2013-180>

Mapa č. 1: Počet okresných úradov na Slovensku podľa kraja



Zdroj: Autori

Prednosta je podľa čl. 6 ods. 1 Smernice vedúcim štátnym zamestnancom, ktorý „riadi okresný úrad, zastupuje okresný úrad navonok a zodpovedá za jeho činnosť vrátane činnosti klientskeho centra“. Má napríklad konať za okresný úrad pred súdom, konať vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v rozsahu poverenia generálnym tajomníkom služobného úradu ministerstva, či podieľať sa na utváraní podmienok pre odborný rast zamestnancov (viď box č. 2). Prednosta má podľa Prehľadu činností okresného úradu zverejňovanom v Operatívnom pokyne Ministerstva vnútra SR pre okresné úrady z januára 2018²⁹ taktiež riadiť krízový štáb okresného úradu či záchranné práce a pôsobiť ako predseda okresnej povodňovej komisie. Okrem toho má zabezpečiť vybavovanie sťažností a petícií či zriaďovať výberové komisie na obsadenie štátnozamestnaneckého miesta vedúceho odboru na okresnom úrade.

Reformou ESO došlo síce k zavedeniu inštitútu „jedného predstaviteľa vlády na území okresu“ so zámerom zefektívniť fungovanie verejnej správy a zjednodušiť riadenie mimoriadnych udalostí a iných krízových situácií, no reálna situácia je komplikovanejšia. Právnymi úpravami z roku 2013 sa totiž okresné úrady stali preddavkovými organizáciami Ministerstva vnútra SR, a teda **nemajú právnu subjektivitu** (pre viac informácií viď aj časť „3 Spolupráca s Centrami podpory“). Táto skutočnosť významne ovplyvnila rozsah kompetencií, ktorými disponujú prednostovia a prednostky. Súčasná úprava im totiž neumožňuje priamo rozhodovať o personálnych a finančných otázkach okresných úradov, za ktorých činnosť zodpovedajú.

²⁹ Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky sekcia verejnej správy (2018): OPERATÍVNE POKYNY pre OKRESNÉ ÚRADY, Ročník: 2018, Čiastka: 2, 31. januára 2018, dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/verejna_sprava/operativne_pokyny_rok_2018/operativny_pokyn_2_2018.pdf

Box č. 2: Povinnosti prednostu podľa Smernice³⁰

(2) Prednosta najmä:

- a) ukladá opatrenia na uskutočňovanie výkonu štátnej správy a na plnenie ďalších úloh okresného úradu,
- b) podpisuje vyhlášky okresného úradu,
- c) utvára podmienky na odborné riadenie, metodické usmerňovanie a kontrolu výkonu štátnej správy príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy,
- d) koná za okresný úrad pred súdom, ak tým písomne nepoverí zamestnanca okresného úradu,
- e) schvaľuje a vydáva ročný plán okresného úradu,
- f) koná vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v rozsahu poverenia generálnym tajomníkom služobného úradu ministerstva a vo veciach pracovnoprávných vzťahov v rozsahu poverenia ministrom,
- g) podieľa sa na utváraní podmienok pre odborný rast zamestnancov,
- h) určuje rozvrhnutie služobného času a pracovného času podľa usmernenia ministerstva,
- i) zabezpečuje kontrolu plnenia úloh okresného úradu a jej výsledky využíva na skvalitňovanie riadiacej činnosti,
- j) zabezpečuje úlohy súvisiace s bezpečnosťou a ochranou zdravia pri práci a utváraním vhodného pracovného prostredia zamestnancov,
- k) rozhoduje o zriadení alebo zrušení pracoviska okresného úradu po predchádzajúcom súhlase ministerstva a podieľa sa na utváraní podmienok na jeho činnosť,
- l) zabezpečuje ochranu utajovaných skutočností,
- m) zastupuje okresný úrad pri spolupráci s orgánmi verejnej správy iných štátov.

Zdroj: Ministerstvo vnútra SR

Personálna pôsobnosť prednostov a prednostiek okresných úradov je upravená **Nariadením služobného úradu Ministerstva vnútra SR č. 56/2017** o personálnej pôsobnosti vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Nariadenie“). Prednosta okresného úradu podľa čl. 2 ods. 3 Nariadenia nemá napríklad kompetenciu odvolávať z funkcie vedúceho zamestnanca podľa ustanovení zákona o štátnej službe, určovať osobný plat podľa zákona o štátnej službe, či rozhodovať o predĺžení trvania štátnozamestnaneckého pomeru štátneho zamestnanca, ktorý dovŕšil vek 65 rokov, nakoľko je to v rukách generálneho tajomníka služobného úradu (viď box č. 3).

V roku 2013 rovnako vzniklo **centrum podpory ministerstva**, ktoré je podľa čl. 6 organizačného poriadku ministerstva³¹ útvarom ministerstva a **8 krajských centier podpory**, ktoré sú podľa čl. 7 organizačného poriadku ministerstva zariadeniami ministerstva.³² Centrum podpory ministerstva je konkrétne podľa čl. 47 organizačného poriadku ministerstva „koordinátorom výkonu činností na úseku personálnom, miezd, platov, rozpočtu mzdových prostriedkov, poisťného a príspevku do poisťovní, rozpočtovania, účtovníctva, materiálno-technického zabezpečenia, automobilovej služby, správy nehnuteľného majetku,

³⁰ Znenie Smernice dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/verejna_sprava/statna_sprava_ou_legislativa/Smernica_14_2018_novela2018_konsolidovane.pdf

³¹ 39 Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39 z 30. marca 2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Čiastka 21, dostupné na: https://www.minv.sk/?urad_MV&subor=151234

³² 39 Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39 z 30. marca 2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Čiastka 21, dostupné na: https://www.minv.sk/?urad_MV&subor=151234

telekomunikácií, informatiky a bezpečnosti realizovaných krajskými centrami podpory“ (viď aj box č. 4).

Box č. 3: Personálna pôsobnosť

Prednosta okresného úradu koná a rozhoduje vo všetkých veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v súvislosti s vykonávaním štátnej služby štátnymi zamestnancami služobného úradu v rámci svojej riadiacej pôsobnosti okrem vecí vymedzených v čl. 2 ods. 3 Nariadenia, ktoré sú v kompetencii Generálneho tajomníka služobného úradu. V čl. 2 ods. 3 Nariadenia je konkrétne uvedené, že Generálny tajomník služobného úradu vykonáva ďalšiu pôsobnosť vo vzťahu ku všetkým štátnym zamestnancom v služobnom úrade, a to:

- a) uzatvára dohodu o preložení štátneho zamestnanca do iného služobného úradu,
- b) odvoláva z funkcie vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu, ak v služobnom hodnotení dosiahne uspokojivé výsledky,
- c) odvoláva z funkcie vedúceho zamestnanca podľa osobitného predpisu, ak zo zdravotných dôvodov nemôže dlhšie ako 6 po sebe nasledujúcich mesiacov plniť povinnosti vedúceho zamestnanca,
- d) dočasne vysielá a končí dočasné vyslanie štátneho zamestnanca do cudziny,
- e) predlžuje zaradenie štátneho zamestnanca mimo činnnej štátnej služby, najviac do právoplatného skončenia trestného stíhania štátneho zamestnanca,
- f) udeľuje alebo odvoláva súhlas s členstvom štátneho zamestnanca v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť,
- g) rozhoduje o predĺžení trvania štátnozamestnaneckého pomeru štátneho zamestnanca, ktorý dovŕšil vek 65 rokov na dobu najviac 3 po sebe nasledujúcich rokov,
- h) určuje osobný plat podľa osobitného predpisu.

Box č. 4: Úlohy centra podpory ministerstva

Centrum podpory ministerstva plní najmä tieto úlohy:

1. plní úlohy uvedené v čl. 28 organizačného poriadku;³³
2. riadi, koordinuje a kontroluje činnosť krajských centier podpory po organizačnej stránke, okrem podporných činností, ktoré metodicky a odborne riadia príslušné útvary ministerstva,
3. pripravuje na základe analýzy organizačnej štruktúry krajských centier podpory návrhy na vykonanie organizačných a systemizačných zmien v ich podmienkach po prerokovaní s príslušnými útvarmi ministerstva,
4. sumarizuje, analyzuje a vyhodnocuje efektívnosť a hospodárnosť činnosti krajských centier podpory a predkladá návrhy na riešenia, okrem tých podporných činností, ktoré metodicky a odborne riadia príslušné útvary ministerstva,
5. zabezpečuje vykonávanie úloh v rozsahu činností projektových manažérov a finančných manažérov pri implementácii projektov financovaných najmä zo štrukturálnych fondov, projektov cezhraničnej pomoci, priamych grantov z Európskej komisie, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a iných,
6. koordinuje činnosti krajských centier podpory v rozsahu činnosti projektových manažérov, vecných garantov projektov a finančných manažérov v súvislosti s implementáciou projektov zo štrukturálnych fondov, projektov cezhraničnej spolupráce, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a iných.

³³ Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39 z 30. marca 2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Čiastka 21, dostupné na: https://www.minv.sk/?urad_MV&subor=151234

Samotné centrá podpory v krajských mestách predstavujú akýsi **medzistupeň v procese komunikácie a zabezpečovaní personálnej a finančnej agendy, ako aj materiálno-technického vybavenia pre okresné úrady zo strany ministerstva**. Prostredníctvom jednotiek podpory obsluhujúcich vybraný počet konkrétnych okresných úradov na území kraja by mali za celý kraj agregovať požiadavky na doplnenie materiálov ako napr. tonery, zabezpečenie techniky ako napr. tlačiarne, či vyhlásenie výberového konania na uvoľnené štátnozamestnanecké miesto. Tieto požiadavky následne posúvajú na ministerstvo, ktoré vyhlási verejné obstarávanie či odsúhlasí výberové konanie.

Cieľom zriadenia centier podpory bolo podľa Ministerstva vnútra SR³⁴ **znižiť počet obstarávateľov a zlepšiť kontrolu nad nakladaním s finančnými prostriedkami** v štátnej správe. Vtedajší minister vnútra Robert Kaliňák vnímal už v 2013 možnosti centier podpory ešte ambicióznejšie, nakoľko poukazoval, že okrem okresných úradov môžu slúžiť aj mestám a obciam. V tejto súvislosti konkrétne uviedol: „ESO má pomôcť, aby obce a mestá mohli využiť centrá podpory a mohli tak využiť služby štátu na šetrenie svojich nákladov. Ak bude obec chcieť, aby sme jej robili napríklad mzdy alebo účtovníctvo, radi im to urobíme a garantujeme, že to bude lacnejšie, ako keby si to robili sami.“³⁵

Už v čase ich zriadenia si však vyslúžili **kritiku zo strany niektorých štátnych zamestnancov** na okresných úradoch poukazujúcich na vznik zbytočných transakčných nákladov a zvyšujúcu sa časovú, ako aj administratívnu náročnosť pri zabezpečovaní materiálno-technického vybavenia.³⁶ V médiách sa o činnosti centier podpory **informuje od ich vzniku len minimálne**, pričom si doposiaľ najviac pozornosti zaslúžili z dôvodu opakujúceho sa problému s výťahmi na okresnom úrade v Košiciach (viď box č. 5).

Kritika zo strany niektorých štátnych zamestnancov už pri zriadení center podpory či neoperatívne riešenie porúch výťahov v Košiciach **naznačovali možné problémy existujúceho systému**. V tomto zmysle sa od začiatku rovnako otvárala aj otázka dopadu odobratia kompetencií prednostov a prednostiek na výkon okresných úradov. Z týchto dôvodov sa aktuálna situácia, ako aj skúsenosti s centrami podpory rozoberali aj počas výskumných rozhovorov s prednostami a prednostkami a fokusovej skupiny s vedúcimi zamestnancami (viď časť „3 Spolupráca s centrami podpory“).

34 Topky.sk (2013): Zamestnanec štátnej správy o reforme: Obrovský chaos a byrokracia!, 25.08.2013, dostupné na: <https://www.topky.sk/cl/100535/1359597/Zamestnanec-statnej-spravy-o-reforme--Obrovsky-chaos-a-byrokracia->

35 Teraz.sk (2013): R. Kaliňák si vie predstaviť troch starostov na jednom obecnom úrade, TASR, 20. decembra 2013, dostupné na: <http://www.teraz.sk/slovensko/kalinak-starostovia-obce/68357-clanok.html?mostViewedArticlesInSectionTab=0>

36 Topky.sk (2013): Zamestnanec štátnej správy o reforme: Obrovský chaos a byrokracia!, 25.08.2013, dostupné na: <https://www.topky.sk/cl/100535/1359597/Zamestnanec-statnej-spravy-o-reforme--Obrovsky-chaos-a-byrokracia->

Box č. 5: Výťahy na úradoch v Košiciach

Prvýkrát upozornil Korzár na nefungujúce výťahy na úradoch v Košiciach 12. apríla 2017, kedy sa z dvoch výťahov v budove OÚ Košice na Komenského ulici pokazil aj druhý. Prvý z nich pritom mal byť v nefunkčnom stave už počas roka 2016. Nakoľko má budova OÚ Košice až **11 poschodí, havarijný stav vytvoril pre zamestnancov značne sťažené pracovné podmienky a čiastočne sa dotkol aj občanov**, pokiaľ ich agendu nevybavovalo klientske centrum zriadené na prízemí.³⁷

Nasledujúci deň Korzár informoval aj o probléme s výťahmi v sídle katastra nehnuteľností na Južnej triede, kde sa jeden z dvoch výťahov pokazil na jeseň 2016 a druhý z nich v januári 2017. Podobná situácia nastala v druhej polovici marca 2017 aj na Okresnom riaditeľstve Policajného zboru v Košiciach. Vo všetkých uvedených prípadoch ide o **objekty spravované Centrom podpory Košice**. Ministerstvo vnútra už pred vzniknutím spomenutých problémov vyhlásilo komplexné nadlimitné verejné obstarávanie na technickú správu budov a zariadení, do ktorej sa radí aj servis výťahov. Nakoľko však ani jeden z uchádzačov nespĺnil požia davky ministerstva na predmet zákazky, obstarávanie sa muselo opakovať. Do podpisu zmluvy sa však v najakútnejších prípadoch malo pristúpiť k opravám na základe zadania zákazky.³⁸

Koncom augusta 2017 písal Korzár o OÚ Košice opäť. Medzičasom bol jeden z dvoch výťahov sprevádzkovaný, no znova zostal odstavený. Korzár zároveň priniesol informáciu o obdobnom probléme trvajúcom niekoľko mesiacov aj v budove OÚ Košice – okolie na Hroncovej ulici. V tom čase malo byť verejné obstarávanie ministerstva vnútra na technickú správu budov a zariadení ukončené, čakalo sa na podpisovanie realizačných zmlúv v druhej polovici septembra 2017.³⁹ **Od prvého informovania o probléme až po možnosť reálne objednávať služby a opravy teda malo ubehnúť 5 mesiacov.**

V roku 2018 sa výťahy na OÚ Košice dostali na stránky Korzára zas. Tentoraz boli odstavené na pokyn inšpekcie práce ministerstva vnútra kvôli nespĺňaniu nových technických noriem. Článok zároveň uviedol, že na OÚ Košice – okolie si **zamestnanci „už zvykli“ na to, že jeden z dvoch výťahov je nefunkčný.**⁴⁰

37 Korzár (2017): Na okresnom úrade v Košiciach nefungujú výťahy, 12.04.2017, dostupné na: <https://kosice.korzar.sme.sk/c/20507023/na-okresnom-urade-nefunguju-vytahy.html>

38 Korzár (2017): Kataster, polícia, okresný úrad. Všade štrajkujú výťahy, 13.04.2017, dostupné na: <https://kosice.korzar.sme.sk/c/20636526/na-okresnom-urade-opat-nejdu-vytahy-ludia-bananova-republika.html>

39 Korzár (2017): Na okresnom úrade opäť nejdú výťahy, Košičania: Banánová republika, 28.08.2017, dostupné na: <https://kosice.korzar.sme.sk/c/20636526/na-okresnom-urade-opat-nejdu-vytahy-ludia-bananova-republika.html>

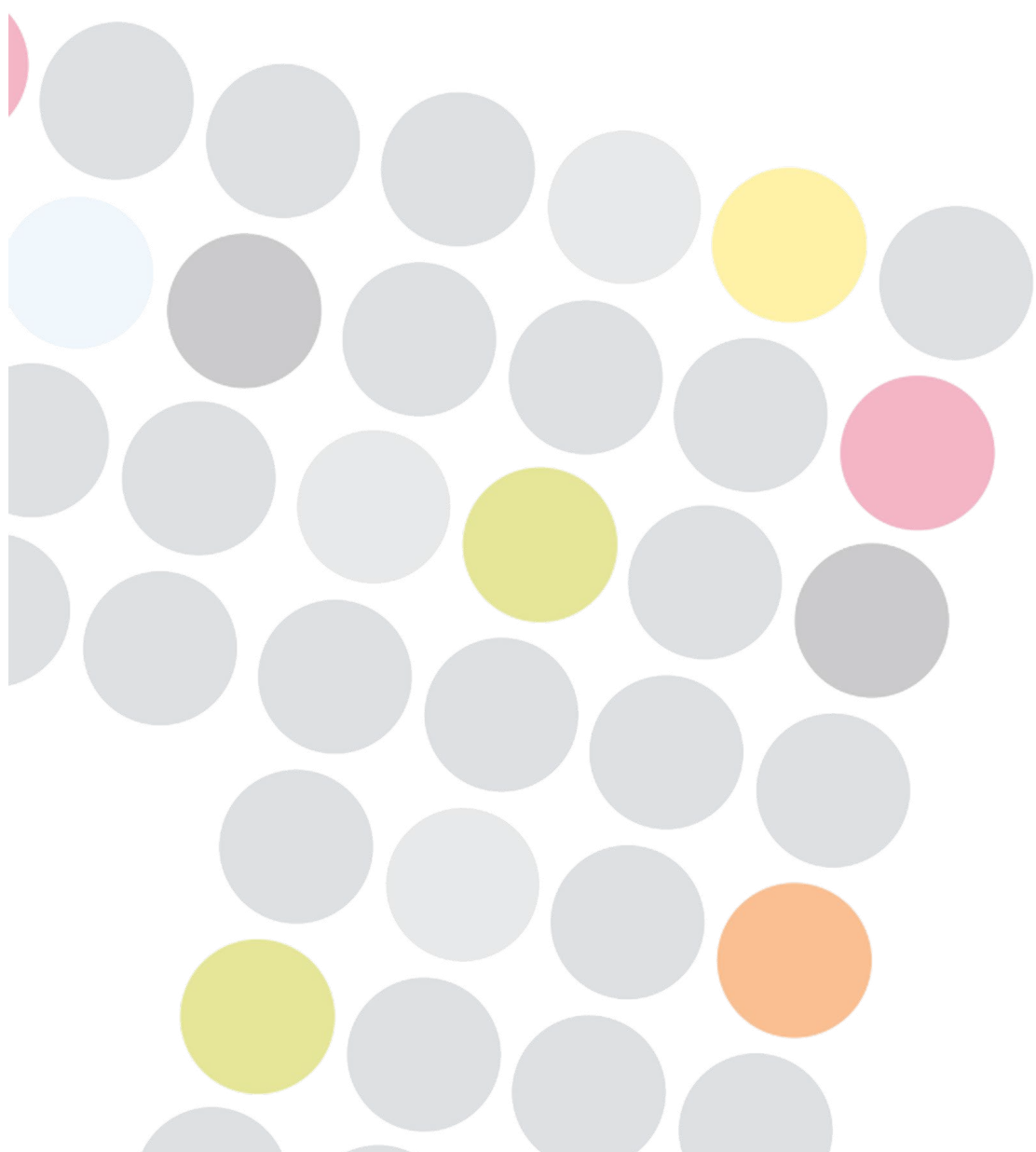
40 Korzár (2018): Budovy na Okresnom úrade Košice sú bez výťahov, 29.10.2018, dostupné na: <https://kosice.korzar.sme.sk/c/20947203/jedenast-a-sedempodove-budovy-su-bez-vytahov-zakazala-ich-inspekcia-prace.html>

1. ČASŤ: FLUKTUÁCIA VEDÚCICH ZAMESTNANCOV MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY

V tejto časti sú predstavené zistenia kvantitatívnej časti nášho výskumu. Jej cieľom je predovšetkým:

1. **zmapovať fluktuáciu** vedúcich zamestnancov na okresných úradoch,
2. **preveriť prítomnosť, resp. neprítomnosť politizácie** pozícií vedúcich zamestnancov v miestnej štátnej správe.

V prvej kapitole je predstavený rámec kvantitatívnej analýzy. Definuje základný koncept politizácie, operacionalizuje ho do podoby konkrétnej merateľnej premennej a opisuje spôsob vyvodenia záverov. Druhá kapitola prezentuje zistené výsledky. V tretej kapitole sú prediskutované limity stanovených kvantitatívnych ukazovateľov.



1 METODIKA KVANTITATÍVNEJ ANALÝZY

Fluktuácia pre účely tejto analýzy predstavuje **personálnu výmenu na pozícii vedúceho zamestnanca OÚ**. S tým súvisiaca politizácia je chápaná ako personálne výmeny na pozíciách vedúcich zamestnancov v nadväznosti na parlamentné voľby.⁴¹

S ohľadom na predchádzajúci výskum slovenskej proveniencie v oblasti politizácie štátnej služby zameraný na ústredné orgány štátnej správy⁴² sú v prípade politizácie konkrétnou **sledovanou premennou personálne výmeny na daných pozíciách v čase do 100 dní od konania parlamentných volieb**. Závety o politizácii na úrovni miestnej štátnej správy sú vyvozené aj na základe zasadenia výsledkov do kontextu s predošlými zisteniami týkajúcimi sa ústrednej úrovne štátnej správy.

Nakoľko OÚ vo svojej súčasnej podobe vznikli v roku 2013, výskum sa zameriava na voľby do NR SR, ktoré sa uskutočnili v marci 2016. Do skúmanej vzorky bolo zahrnutých **všetkých 72 OÚ**.

Z hľadiska dát je pre uskutočnenie takejto analýzy potrebné pracovať s údajmi o tom, kto a v akom čase zastával na OÚ pozície vedúcich zamestnancov. Nakoľko na Slovensku v súčasnosti neexistuje jednotná a verejná databáza štátnych zamestnancov,⁴³ **potrebnými údajmi disponujú len samotné príslušné orgány**. Z toho dôvodu sa výskumníci obrátili na jednotlivé okresné úrady prostredníctvom žiadosti o sprístupnenie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, požadujúc od nich informácie v rozsahu:

- meno a funkcia vedúceho zamestnanca,
- dátum začatia a ukončenia jeho pôsobenia vo funkcii,
- dôvod jeho ukončenia pôsobenia v zmysle zákona o štátnej službe,
- druh štátnej služby.

V plnom rozsahu boli tieto informácie poskytnuté 32 okresnými úradmi, t.j. 44 % zo všetkých okresných úradov. Vzhľadom na to, že personálnu agendu okresných úradov spravuje **Ministerstvo vnútra SR** prostredníctvom centier podpory,⁴⁴ využili ostatné okresné úrady možnosť preposlať žiadosť kvôli vecnej príslušnosti práve na ministerstvo. **To informácie sprístupnilo iba čiastočne, a to v rozsahu meno, funkcia vedúceho zamestnanca a dátum začatia jeho pôsobenia vo funkcii**. Toto rozhodnutie bolo zo strany ministerstva odôvodnené poukázaním na ustanovenia zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v §9 o ochrane osobnosti a osobných údajov, kde ods. 3 ustanovuje, že povinná osoba sprístupní na účely informovania verejnosti osobné údaje fyzickej osoby, ktorá je vedúcim zamestnancom zamestnávateľa, ktorým je orgán verejnej moci, v rozsahu:

- a) titul,
- b) meno,
- c) priezvisko,
- d) funkcia a deň ustanovenia alebo vymenovania do funkcie,
- e) pracovné zaradenie a deň začiatku výkonu pracovnej činnosti,

41 Vid' Meyer-Sahling, J.-H. (2008): The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary, *European Journal of Political Research*, *European Journal of Political Research* 47:1–33,2008, doi:10.1111/j.1475-6765.2007.00717.x

42 Prachárová V., Košťál, C., Staroňová, K. „Chcete žiť v neistote? Zamestnajte sa na ministerstve.“ *Denník N*, 28. 11. 2017. Dostupné na: <https://dennikn.sk/619785/chcete-zit-v-neistote-zamestnajte-sa-na-ministerstve/>

43 Register štátnych zamestnancov ako súčasť centrálného informačného systému spravovaného úradom vlády podľa §25 ods. 4 písm. e) zákona o štátnej službe má byť zriadený k 1. januáru 2020.

44 Pokyn riaditeľa centra podpory Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 1. júna 2015 o organizačnom poriadku centra podpory Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

- f) miesto výkonu funkcie alebo pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva,
- g) mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.⁴⁵

Nakoľko informácie v rozsahu dátum ukončenia pôsobenia vo funkcii, dôvod ukončenia pôsobenia vo funkcii podľa zákona o štátnej službe a druh štátnej služby nie sú taxatívne vymenované v §9 ods. 3 zákon č. 211/2000 Z.z., **podľa právneho názoru ministerstva sa na tieto informácie vzťahuje uvedené obmedzenie sprístupnenia na základe ochrany osobných údajov** a podľa § 9 ods. 2 zákona č. 211/2000 Z. z. smú byť sprístupnené len po preukázaní písomného súhlasu dotknutých osôb.

Voči tomuto postupu bol podaný rozklad. Vybrané rozsudky slovenských súdov (napr. Ústavného súdu SR⁴⁶, Krajského súdu v Prešove⁴⁷ a Krajského súdu v Bratislave⁴⁸) či Európskeho súdu pre ľudské práva totiž hovoria, že **verejne činné osoby majú zúženú ochranu súkromia**. Podľa rozhodnutia sp. zn. 2S/65/2012 Krajského súdu v Bratislave, ak nejakú informáciu zjavne nemožno považovať za súčasť súkromnej sféry fyzickej osoby, keďže ide o **informácie o výkone verejnej funkcie alebo** úradnej činnosti touto osobou, nemožno takúto informáciu považovať za ústavne chránený osobný údaj. Inými slovami, ako uvádza Krajský súd v Prešove v rozhodnutí sp. zn. 1S/104/2011, ani ďalšie informácie týkajúce sa výkonu verejnej funkcie alebo výkonu úradnej činnosti (hoci nie sú presne vymedzené v ustanovení § 9 ods. 3) nemožno považovať za chránené osobné údaje, ani za informácie týkajúce sa súkromia.⁴⁹ Ustanovenie § 9 ods. 3 v sebe teda neobsahuje definitívny zoznam údajov, ktoré možno na základe žiadosti o informácie poskytnúť.⁵⁰

Verejný záujem spočívajúci v analýze a kontrole pôsobenia verejných funkcionárov teda môže legitímne prevažovať ochranu súkromia, t. j. osobných údajov o funkcionároch, ďalej ako po špecifické ustanovenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, pokiaľ ide o údaje spojené s výkonom ich funkcie. **Ministerstvo však v rozhodnutí o rozklade zaujalo identický postoj** a opäť sa odvolalo na rovnaký paragraf zákona o slobodnom prístupe k informáciám, argumentujúc, že princíp prevažujúceho verejného záujmu je vyjadrený práve ním. Neposkytlo teda dátum ukončenia pôsobenia ani informácie o dôvodoch ukončenia pôsobenia a druhu štátnej služby.

V nasledujúcej analýze sa preto pracovalo s dátami v rozsahu meno vedúceho zamestnanca, konkrétna funkcia a dátum začatia pôsobenia v tejto funkcii.

45 Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám, dostupné na : <http://www.epi.sk/zz/2000-211/znenie-20160701#p9-3>

46 Rozsudok sp. zn. PL. ÚS 1/2009 Ústavného súdu SR, dostupné na: <http://merit.slv.cz/PL.US1/2009,forced2001253>

47 Rozsudok sp. zn. 1S/104/2011 Krajského súdu v Prešove, dostupné na: <https://obcan.justice.sk/content/public/item/da32180b-94c9-4a5b-8c74-24dee-adf3297>

48 Rozsudok sp. zn. 2S/65/2012 [Krajského súdu v Bratislave](https://obcan.justice.sk/content/public/item/55cb6862-b86d-408b-9cc1-754713291f9e), dostupné na: <https://obcan.justice.sk/content/public/item/55cb6862-b86d-408b-9cc1-754713291f9e>

49 Wilfling, P. (2012): Zákon o slobodnom prístupe k informáciám – Komentár, Problému z praxe, Rozhodnutia súdov, VIA IURIS, dostupné na: <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2017/08/publikacia-komentar-infozakon.pdf>, str. 88.

50 Prachárová, V., Kačur, J. (2018): Infozákon ako nástroj verejnej kontroly, ale aj výskumu, DenníkN - Komentáre, dostupné na: <https://dennikn.sk/1294108/infozakon-ako-nastroj-verejnej-kontroly-ale-aj-vyskumu/>

2

VÝSLEDKY

Ako ukazuje Tabuľka č. 1, okresné úrady sa vzájomne líšia v rozsahu agendy, ktorú pokrývajú, a teda aj svojou organizačnou štruktúrou. Výsledky kvantitatívnej analýzy sú preto diferencované podľa jednotlivých typov okresných úradov. Na všetkých troch typoch je však na základe zvoleného ukazovateľa možné pozorovať **minimum personálnych zmien na pozíciách vedúcich zamestnancov**.

V prípade **okresných úradov I. typu** sa v čase do 100 dní od konania parlamentných volieb 2016 **vymenili 2 % vedúcich zamestnancov**. Na **okresných úradoch II. typu** bola zaznamenaná v danom čase **výmena 1,3 % vedúcich zamestnancov**. U **okresných úradov III. typu** zas bola zistená **výmena 2,9 % vedúcich zamestnancov**. Pre pripomenutie, v prípade ministerstiev boli v minulosti bežné výmeny najmenej tretiny⁵¹ vedúcich zamestnancov v čase 100 dní od konania parlamentných volieb. Ak sa zameriame priamo na fluktuáciu po voľbách 2016, vymenila sa v priemere pätina vedúcich zamestnancov všetkých ministerstiev.⁵²

Na tomto mieste je vhodné poukázať na to, že k menovaniu nových prednostov na časti okresných úradov došlo k 1. júlu 2016 až 8. septembru 2016⁵³, teda **minimálne 117 dní po konaní parlamentných volieb**. Z toho dôvodu sa môže javiť ako opodstatnená námietka voči zvolenej metrike pracujúcej s intervalom 100 dní od konania týchto volieb. Jej úprava však v zásade neprináša výrazne odlišné výsledky.

Ak sa ako hranica pre ukazovateľ politizácie zvolí nástup novej osoby do funkcie v čase do 150 dní od konania volieb, v prípade okresných úradov II. typu je pozorovaná výmena 6,6 % vedúcich zamestnancov. U okresných úradov III. typu sa jedná o výmenu 7,2 % vedúcich zamestnancov. Keď sa hranica posunie na 180 dní, u okresných úradov II. typu je pozorovaná výmena 7,1 % vedúcich zamestnancov a na okresných úradoch III. typu 8,7 % vedúcich zamestnancov. V prípade hranice stanovenej na 200 dňoch je možné hovoriť o výmene 7,3 %, resp. 9,4 % vedúcich zamestnancov.

V tomto kontexte sú dôležité dve skutočnosti. Po prvé, **validita ukazovateľa politizácie s posúvaním hranice ďalej od dátumu konania parlamentných volieb klesá** – rozmazáva sa hranica medzi potenciálnymi politickými výmenami a mimovolebnou fluktuáciou. Po druhé, ani pri dvojnásobnom posunutí tejto hranice pre miestnu štátnu správu zistené ukazovatele politizácie zďaleka nedosahujú úroveň zistenú na ústredných orgánoch štátnej správy pri štandardnej metrike.

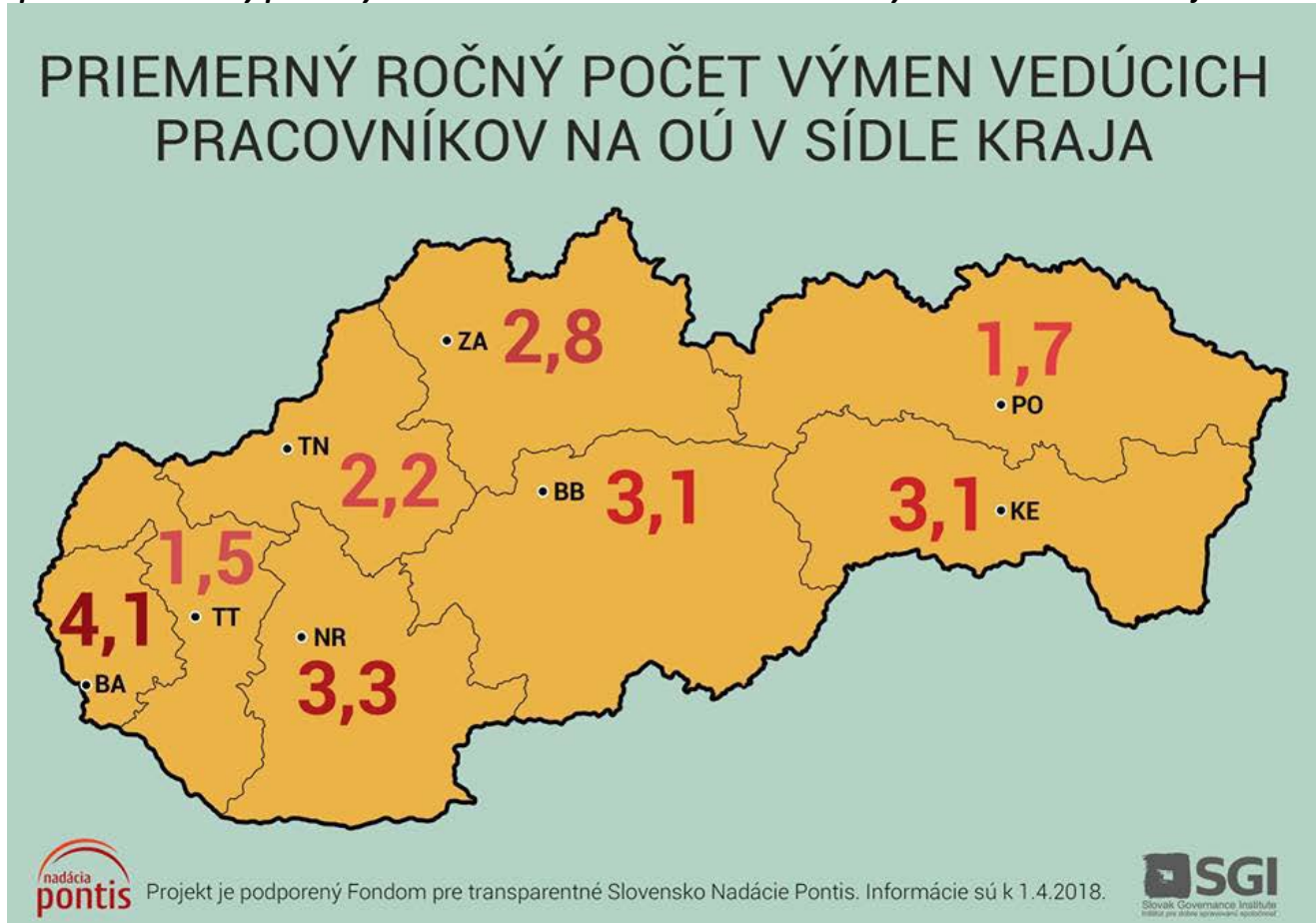
Napriek tomu, že pozície vedúcich zamestnancov na okresných úradoch sa v nadväznosti na voľby do NR SR v roku 2016 javia na základe uvedeného byť relatívne stabilné, nedá sa povedať, že **ich fluktuácia ako taká potenciálne problematickou nie je**. Ak sa zaznamenané personálne výmeny rozložia v čase, napríklad na okresných úradoch I. typu je možné pozorovať, že v Nitre, Žiline, Banskej Bystrici a Košiciach sa každý rok vymenili približne 3 vedúci zamestnanci (viď mapa č. 2). V prípade Okresného úradu Bratislava ide priemerne o výmenu 4 vedúcich zamestnancov ročne.

51 Prachárová V., Košťál, C., Staroňová, K. (2017): Chcete žiť v neistote? Zamestnajte sa na ministerstve. Denník N, 28. 11. 2017. Dostupné na: <https://den-nikn.sk/619785/chcete-zit-v-neistote-zamestnajte-sa-na-ministerstve/>

52 Konkrétne 19,28 % vedúcich zamestnancov (generálni riaditelia sekcií, riaditelia odborov a vedúci oddelení).

53 Uznesenie Vlády SR č.249/2016 z 15. júna 2016 o návrhu na odvolanie a vymenovanie prednostov okresných úradov, Uznesenie Vlády SR č.258/2016 z 30. júna 2016 o návrhu na odvolanie a vymenovanie prednostov okresných úradov Trenčín a Bánovce nad Bebravou; Uznesenie Vlády SR č.269/2016 z 30. júna 2016 o návrhu na odvolanie a vymenovanie prednostu Okresného úradu Rožňava; Uznesenie Vlády SR č.351/2016 z 22. augusta 2016 o návrhu na odvolanie prednostov okresných úradov Skalica a Šaľa a návrh na vymenovanie prednostov okresných úradov Skalica, Šaľa a Medzilaborce; Uznesenie Vlády SR č. 373/2016 zo 7. septembra 2016 o návrhu na odvolanie prednostky a vymenovanie prednostu Okresného úradu Galanta.

Mapa č. 2: Priemerný počet výmen vedúcich zamestnancov na okresných úradoch v sídle kraja



Zdroj: Autori

3 ČO NÁM DÁTA NEHOVORIA?

Vyššie uvedené výsledky pri preukazovaní miery politizácie miestnej štátnej správy narážajú na viacero limitov. Po prvé, akademické štúdie a analýzy uvádzajú, že **politizácia sa prejavuje najmä pri úplnej zmene vlády**.⁵⁴ V skúmanom období sa odohrali iba jedny parlamentné voľby, pri ktorých sa zloženie vlády zmenilo iba čiastočne, nakoľko strana SMER-SD naďalej ostala členom vlády. Na tomto mieste je vhodné pripomenúť, že napríklad v roku 2012 došlo počas jedného rokovania vlády k odvolaniu 43 z 50 prednostov obvodných úradov⁵⁵ a, ako bude objasnené nižšie, k výmenám v nadväznosti na voľby dochádzalo aj na nižších miestach v organizačnej štruktúre.

Po druhé, ide o zistenia čisto kvantitatívnej povahy, čo prináša určité zjednodušenia. Ich hlavným limitom je, že **politizáciu vyvodzujú zo zasadenia personálnej výmeny do vybraného časového intervalu**. Chýba im rovnako vhlad do jednotlivých personálnych výmen a ich špecifických dôvodov. Nakoľko Ministerstvom vnútra SR neboli sprístupnené dôvody ukončenia pôsobenia vo funkcii v zmysle zákona o štátnej službe, nie je možné pre väčšinu okresných úradov vyhodnotiť, v akej miere dochádzalo k výmenám v čase 100 dní od konania parlamentných volieb 2016 bez udania dôvodu a koľko z nich bolo spôsobených inými dôvodmi, ako napríklad odchodmi do dôchodku. Vyššie uvedené zistenia preto treba chápať ako **nepriame – a neočistené**

⁵⁴ Meyer-Sahling, J. H., & Veen, T. (2012). Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1), 4-22; Prachárová V., Košťál, C., Staroňová, K. „Chcete žiť v neistote? Zamestnajte sa na ministerstve.“ *Denník N*, 28. 11. 2017. Dostupné na: <https://dennikn.sk/619785/chcete-zit-v-neistote-zamestnajte-sa-na-ministerstve/>

⁵⁵ SME, 06. 07. 2012. "Vláda odvolala prednostov úradov, dosadila svojich." Dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/6447673/vlada-odvolala-prednostov-uradov-dosadila-svojich.html>

– zmeranie politizácie okresných úradov.

Po tretie, ďalším limitom pre vytvorenie celistvého obrazu o politizácii miestnej štátnej správy je aj to, že z uvedených zistení **nie je možné usudzovať, aká bola situácia pred rokom 2013**, kedy vznikli okresné úrady v súčasnej podobe. Na tomto mieste sa otvára námet pre doplňujúci výskum, je však vhodné mať na pamäti, že by vyžadoval vyzbieranie dát o personálnom obsadení pozícií vedúcich zamestnancov 613 formálne zaniknutých štátnych orgánov.

Po štvrté, medzičasom bol prijatý **nový zákon** č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe (ďalej len ako „zákon o štátnej službe“),⁵⁶ ktorého inštitútu mali okrem iného cielene smerovať k depolitizácii a profesionalizácii štátnej služby. Obmedzením sa na stanovený kvantitatívny ukazovateľ nie je možné zachytiť, aký bol jeho vplyv a nakoľko sa mu darí plniť stanovené ciele.

Pre vyššie zmienené obmedzenia kvantitatívnej analýzy, ako aj pre lepšie dokreslenie kontextu fungovania miestnej štátnej správy a pochopenie vplyvu nového zákona o štátnej službe na ňu je preto táto časť analýzy doplnená zisteniami kvalitatívnej povahy, ktoré boli zozbierané na základe výskumných rozhovorov s prednostami a prednostkami, ako aj prostredníctvom fokusovej skupiny s vedúcimi odborov konkrétneho okresného úradu. Ide o aktérov stojacich priamo pri prevádzaní nového zákona o štátnej službe do praxe okresných úradov.

⁵⁶ Zákon o štátnej službe nadobudol účinnosť dňa 1.6.2017.

2. ČASŤ: DOPAD NOVÉHO ZÁKONA O ŠTÁTNEJ SLUŽBE

Ako sa ukázalo, po parlamentných voľbách v roku 2016 došlo iba k minimálnym výmenám vedúcich zamestnancov na okresných úradoch. Na základe týchto výsledkov sa však nedá potvrdiť, že by politizácia na okresných úradoch neexistovala, že by boli pozície vedúcich štátnych zamestnancov stabilné a už vôbec sa nedá zistiť, akým spôsobom sa pretavila nová zásadná právna úprava týkajúca sa štátnej služby do praxe.

Práve novým zákonom o štátnej službe malo pritom dôjsť k vytvoreniu inštitucionálneho a legislatívneho rámca, ktorý má dopomôcť ku **skvalitneniu riadenia ľudského kapitálu** v štátnej službe, ako aj k **profesionalizácii a odpolitizovaniu štátnej správy**.

Cieľom tejto časti sa bude pozrieť na to, akým spôsobom sa implementoval a osvedčil nový zákon o štátnej službe na úrovni miestnej štátnej správy. Konkrétne dôjde k analýze **doterajšej skúsenosti 20 prednostov a prednostiek, ako aj vedúcich zamestnancov** so zavedením nových inštitútov do praxe. Ich vyjadrenia poukazujú na účinnosť prvkov snažiacich sa o depolitizáciu, ale zároveň i na viaceré zásadné nedostatky, ktoré však nesúvisia len s nevhodnou úpravou zákona, no aj s reformou ESO.

V prvej kapitole sa budeme venovať novému zákonu o štátnej službe, pričom sa priblížia konkrétne inštitúty snažiace sa o profesionalizáciu a odpolitizovanie. V druhej kapitole sa uvedie metodika výskumu. Následne, ešte pred samotnou analýzou, bude rozobraná špecifická situácia okresných úradov súvisiaca s ich spoluprácou s centrami podpory. Analýza je rozdelená na dva celky – zistenia z pološtruktúrovaných rozhovorov s prednostami a prednostkami (štvrtá kapitola) a zistenia z fokusovej skupiny s vedúcimi zamestnancami (piata kapitola).

1 NOVÝ ZÁKON O ŠTÁTNEJ SLUŽBE

Nový zákon č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe prijala Národná rada Slovenskej republiky dňa 6. decembra 2016. Už **samotný proces jeho schvaľovanie však nebol bezproblémový**. Túto právnu normu totiž parlament prijal napriek tomu, že ju prezident SR vrátil s pripomienkami na opätovné prerokovanie. Prezident SR následne namietal, že schválením zákona došlo k narušeniu vyváženej postavenia niektorých zákonom zriadených kancelárií a v októbri 2017 požiadal ÚS SR, aby zákon preskúmal.⁵⁷

Gestorom a predkladateľom bol Úrad vlády SR (ďalej aj ako „ÚV SR“),⁵⁸ pričom hlavným zámerom bolo reformovať štátnu správu tak, aby sa odstránili najzávažnejšie nedostatky a problémy identifikované Radou Európskej únie,⁵⁹ Európskou komisiou⁶⁰ a OECD.⁶¹ Rovnako sa prijatím nového zákona **splnila jedna z ex ante kondicionalít**, ktoré vyplývajú pre SR z Partnerskej dohody na roky 2014 – 2020 (viď č. 6).⁶² Inými slovami prijatie a implementácia zákona v praxi boli podmienkou čerpania viac ako 335 miliónov eur z operačného programu Efektívna verejná správa.

Box č. 6: Prijatie nového zákona a EÚ fondy

Stratégia Európa 2020 prostredníctvom Európskeho semestra a odporúčaní Európskej komisie, určila pre SR povinnosť skvalitnenia, odpolitizovania, zvýšenia odbornosti a zvýšenia uplatňovania verejného záujmu prostredníctvom tzv. predbežných podmienok na čerpanie zdrojov EŠIF (tzv. *ex ante* kondicionalít). Ak by *ex ante* kondicionality neboli naplnené, zdroje EŠIF na roky 2014 - 2020 mohli byť obmedzené.

Nová právna úprava jasne **definovala princípy, ktorými sa má riadiť výkon zamestnancov v štátnej službe**. Ide konkrétne o princíp: politickej neutrality, zákonnosti, transparentného zamestnávania, efektívneho riadenia, nestrannosti, profesionality, transparentného a rovnakého odmeňovania, stability a rovnakého zaobchádzania. Uvedené zásady tvoria mantinely, v ktorých by sa mali pohybovať svojim konaním štátni zamestnanci.

Zákon o štátnej službe ďalej priniesol niekoľko **zásadných zmien** v úprave štátnozamestnaneckých vzťahov.⁶³ Medzi ne patrí najmä:

- zriadenie Rady pre štátnu službu (ďalej aj ako „Rada“),
- služobné hodnotenie,
- hromadné výberové konanie,
- funkcia mentora,
- povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie,

57 Teraz.sk (2017): Prezident požiadal Ústavný súd o preskúmanie zákona o štátnej službe, dostupné na: <https://www.teraz.sk/slovensko/prezident-sr-pozici-adal-ustavny-sud-o-pres/288367-clanok.html>

58 Pre viac informácií viď: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=433455>

59 Odporúča sa „prijatť opatrenia na zvýšenie nezávislosti verejnej služby, a to aj zmenou zákona o štátnej službe. Prijatť stratégiu na zlepšenie riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe. Zintenzívniť úsilie o posilnenie analytickej kapacity na kľúčových ministerstvách s cieľom prijať politiky založené na dôkazoch a skvalitniť posudzovanie vplyvu politík“ Pre viac informácií viď Rada Európskej únie (2014): ODPORÚČANIE RADY z 8. júla 2014, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2014 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2014, dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014H0729\(23\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014H0729(23))

60 „[Slovenská] verejná správa je charakterizovaná nekvalitným riadením ľudských zdrojov, vysokou fluktuáciou zamestnancov (často spojenou s politickým cyklom) a nedostatočnými analytickými kapacitami.“ Pre viac informácií viď Európska komisia (2012): Pozičný dokument Komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014 – 2020, dostupné na: <http://bit.ly/2dvH1d8>

61 Ekonomický prehľad OECD o Slovenskej republike pre rok 2014 (Economic Survey 2014 SR); Prehľad vládnutia OECD pre roky 2011 a 2013 (Government at a Glance 2011, 2013); [Prehľad](#) o štátnej správe v Slovenskej republike (OECD Public Governance Review - Slovak Republic)

62 Úrad vlády SR (2016): Stanovisko k návrhu zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov zo dňa 21.9.2016, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Stanovisko-5797?prefixFile=s>

63 Pre viac informácií viď: <http://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=433455>

- zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov a vedúceho služobného úradu bez udania dôvodu,
- zavedenie povinných výberových konaní, spolu s ich štandardizáciou a elektronizáciou.

Podľa Európskej komisie prijatím nového zákona o štátnej službe došlo k určitému zlepšeniu riadenia ľudských zdrojov v oblasti verejnej správy, keďže „predstavuje dôležitý krok smerom k profesionalizácii štátnej služby a odstráneniu silných politických väzieb v systéme“.⁶⁴ Zároveň však zdôrazňuje, že kým nový zákon má potenciál podstatne zlepšiť situáciu, bude to vyžadovať rozhodnú, či rovno zaničenú implementáciu jeho ustanovení.⁶⁵ Je potrebné teda **venovať zvýšenú pozornosť existujúcej aplikačnej praxi**.

2 METODIKA

Cieľom analýzy je zistiť, **akým spôsobom sa zavádzali do praxe nové inštitúty** snažiace sa o depolitizáciu a zvýšenie profesionalizácie na úrovni miestnej štátnej správy upravené novým zákonom č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe (ďalej len „zákon o štátnej službe“). Pozornosť sa pritom nesústreďovala iba na skúsenosti prednostov a prednostiek okresných úradov, ktorí podľa § 2 ods. 2 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy (ďalej len „zákon o organizácii miestnej štátnej správy“) riadia a zodpovedajú za ich činnosť, ale aj na poznatky vedúcich zamestnancov okresných úradov.

V prvej časti bude priblížená metodika získavania informácií o existujúcej praxi od prednostov a prednostiek prostredníctvom pološtruktúrovaných rozhovorov. Následne sa druhá časť bude venovať spôsobu zberu dát o skúsenostiach vedúcich zamestnancov.

2.1 Rozhovory s prednostami

Keďže výskumným zámerom bolo do hĺbky zanalyzovať konkrétne poznatky a skúsenosti prednostov a prednostiek, pristúpilo sa k realizácii **série pološtruktúrovaných rozhovorov**. Poskytujú totiž priestor na to, aby výskumníci kedykoľvek v prípade potreby požiadali respondenta o dovysvetlenie jeho vyjadrení alebo o hlbšie rozoberanie niektorých jeho myšlienok vlastnými slovami.⁶⁶ Inak povedané, kvalitatívne údaje z rozhovorov umožňujú zhromažďovanie komplexnejších informácií o postojoch, názoroch a činnostiach respondentov.⁶⁷

Zber dát prebiehal v mesiacoch **august až október 2018** formou pološtruktúrovaných rozhovorov s 20 prednostami a prednostkami okresných úradov. V 65 % išlo o prednostov a v 35 % o prednostky.⁶⁸ Rozhovory sa uskutočnili po celom Slovensku.

Vo vzorke sú približne rovnako pomerne zastúpení prednostovia a prednostky **všetkých troch typov okresných úradov**. Rozhovory sa konkrétne uskutočnili s 38 % zo všetkých prednostov okresných úradov prvého typu (t.j. v sídle kraja), 27 % okresných úradov druhého typu a 26 % okresných úradov tretieho

⁶⁴ Európska komisia (2017): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Country Report Slovakia 2017, dostupné na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-slovakia-en_0.pdf

⁶⁵ Európska komisia (2017): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Country Report Slovakia 2017, dostupné na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-slovakia-en_0.pdf

⁶⁶ Harris, L. R., Brown, G. T. L. (2010): Mixing interview and questionnaire methods: Practical problems in aligning data. Volume 15, Number 1, January 2010. Practical Assessment, Research & Evaluation. Str.: 1- 19

⁶⁷ Kendall, L. (2008): The conduct of qualitative interview: Research questions, methodological issues, and researching online. V: J. Coiro, M. Knobel, C. Lankshear & D. Leu (Eds.), Handbook of research on new literacies. New York: Lawrence Erlbaum Associates. Str.: 133-149

⁶⁸ Je potrebné dodať, že našimi respondentmi bola takmer štvrtina zo všetkých prednostov a až 41 % zo všetkých prednostiek okresných úradov.

typu.

V rámci analýzy je nutné prihliadať aj na typ okresného úradu, a to z troch hlavných dôvodov.⁶⁹ Po prvé, **hoci sú všetky okresné úrady prvostupňové orgány miestnej štátnej správy, nie sú v úplne rovnakej pozícii**, nakoľko okresný úrad v sídle kraja podľa § 4 ods. 2 písm. a) zákona o organizácii miestnej štátnej správy „riadi, kontroluje a koordinuje výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode“ (t.j. všetky ostatné okresné úrady). Po druhé, okresné úrady sa odlišujú aj svojím **vnútorným usporiadaním**. V sídle kraja (prvého typu) sú členené až na 12 odborov, okresné úrady druhého typu na 8 odborov a okresné úrady tretieho typu iba na 4 odbory. Obsah ani rozsah ich práce teda nie je úplne rovnaký. S tým sa spája aj tretí fakt, a to, že okresné úrady majú **rozdielne počty zamestnancov**, kedy v prípade okresných úradov v sídle kraja ide o stovky zamestnancov, v prípade druhostupňových okresných úradov sa jedná rádovo o počet do stovky zamestnancov a u okresných úradov tretieho typu hovoríme o počtoch aj na úrovni 20 zamestnancov. To má, samozrejme, vplyv aj na výkon ich činnosti a na spôsob pretavenia nového zákona o štátnej službe do praxe.

Všetky rozhovory boli uskutočnené výhradne **osobne**, a to z viacerých dôvodov. Po prvé, vzhľadom na komplexnosť otázok boli predpokladané dlhšie odpovede. Po druhé, vo výskumnej praxi sa len zriedka považuje telefonický rozhovor za postačujúcu, či funkčnú alternatívu k osobným rozhovorom,⁷⁰ nakoľko napríklad mimoverbálne prejavy dokážu dať odpovede respondentov do iného kontextu, prípadne zvýrazniť niektoré úseky ich výpovedí.⁷¹

Žiaden respondent ani respondentka **nedostali otázky k dispozícii pred stretnutím**. V 80 % prípadov bol po informovanom súhlase opytovaného vytvorený záznam rozhovoru výhradne za účelom spracovania a analýzy odpovedí. Ak respondent alebo respondentka nesúhlasili s nahrávaním, bol zabezpečený synchronizovaný prepis dvoma výskumníkmi. Všetky odpovede prednostov a prednostiek boli **anonymizované**.

Po uskutočnení rozhovorov boli vytvorené ich prepisy, z ktorých boli vygenerované dáta na základe kvalitatívnej obsahovej analýzy. Po opakovanom prečítaní prepisov výskumníkmi boli **identifikované kategórie**, ktoré sa vo výpovediach respondentov opakovali. K identifikovaným kategóriám boli následne priradené konkrétne repliky jednotlivých respondentov.⁷² Záverom bola zanalyzovaná početnosť výskytu jednotlivých kategórií. Vzhľadom na otvorenú povahu kladených otázok vyjadrujú uvádzané čísla frekvenciu **spontánneho výskytu daných kategórií**.

2.2 Fokusová skupina s vedúcimi zamestnancami

Fokusová skupina sa uskutočnila s ôsmimi vedúcimi zamestnancami okresného úradu druhého typu v mesiaci október. Počas jej trvania v celkovej dĺžke približne 90 minút bolo hlavným cieľom zistiť **vnímanie konkrétnych inštitútov nového zákona o štátnej službe aj z nižšej úrovne riadenia úradu ako je prednosta**.

V rámci fokusovej skupiny nešlo o získanie údajov so zámerom vytvoriť akékoľvek zovšeobecnenia, ale skôr o **poukázanie na inú perspektívu**. Navyše, využitie fokusovej skupiny podľa niektorých výskumníkov môže viesť k získaniu hodnotných dát, ktoré sa pri bežnom štruktúrovanom rozhovore a najmä pri uzavretých

69 Prachárová, V. (2018): Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy v SR – Bez cieľa a bez účinku? Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, november 2018, ISBN 978-80-89957-10-1

70 Sturges, J.E., Hanrahan K. J. (2004): Comparing telephone and face-to-face qualitative interviewing: a research note. *Qualitative Research in Psychology* 4, str. 107–118.

71 S týmto sa však nezhoduje napríklad Holt (2010), nakoľko strata osobnej interakcie umožňuje výskumníkovi „zostať na úrovni textu“. Inými slovami sústreď sa iba na obsah. Holt, A. (2010): Using telephones for narrative interviewing: a research note. *Qualitative Research* 10, str.: 113–121.

72 Mayring, P. (2000): „Qualitative Content Analysis.“ *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* 1, č.2; Burnard, P. (1991): „A Method of analysing interview transcripts in qualitative research.“ *Nurse Education Today* 11, str. 461–466; Srivastava, A. a Thomson, S. B. (2009): „Framework Analysis: A Qualitative Methodology for Applied Policy Research.“ *Journal of Administration & Governance* 4, č.2., str. 72-79.

otázkach, neobjavia. Ako napríklad tvrdí Rice, informácie alebo tie najcennejšie vhľady respondenta nemusia v rozhovore zaznieť, pretože výskumník môže unášať rozhovor úplne opačným smerom.⁷³ Ako upozorňujú v tomto zmysle Krueger a Casey, výskumník (pýtajúci sa) nie je pri fokusovej skupine v takej pozícii „moci“, pričom je jeho úlohou skôr podnecovať účastníkov k vyjadreniam všetkých typov.⁷⁴ V rámci fokusovej skupiny môžu teda účastníci **voľnejšie vstupovať do debaty**, pričom, keďže je skupina zostavená na systéme určitej podobnosti, existuje predpoklad väčšej motivácie zdieľať svoje názory.

Ako sa aj z priebehu fokusovej skupiny ukázalo, **každý zo zúčastnených sa bez aktívneho vynútenia výskumníkom zapojil** a zdieľal svoje názory a skúsenosti. Celkovo boli splnené tri základné charakteristiky potrebné na dobré fungovanie fokusovej skupiny, a to homogénnosť skupiny, tolerantné prostredie a limitovaný počet účastníkov.⁷⁵

Analýza záznamu fokusovej skupiny bola vykonaná obdobne ako kvalitatívna obsahová analýza rozhovorov s prednosťami a prednosťami (viď časť „2.1 Rozhovory s prednosťami“).

3 SPOLUPRÁCA S CENTRAMI PODPORY

Dôležitým kontextom, v ktorom v miestnej štátnej správe dochádza k implementácii inštitútov nového zákona o štátnej službe, je **reforma ESO**. Ako už bolo spomenuté, zásadnou zmenou pre prednostov a prednostky, resp. okresné úrady ako také, bolo, že prišli o právnu subjektivitu. To má **zásadný vplyv aj na aplikačnú prax zákona o štátnej službe**, nakoľko z tejto skutočnosti vyplývajú podstatné dôsledky pre právomoci prednostov a prednostky, ako aj pre pracovné podmienky na okresných úradoch. Tie sa prejavujú v dvoch kľúčových oblastiach - **personálnej a ekonomickej agende** - ktoré prešli v rámci reformy ESO do správy centier podpory ministerstva vnútra. Celkovo **až 85 % prednostov a prednostiek pociťovalo stratu kompetencií** a iba jeden vyložene nesúhlasil s tým, že by v oblasti kompetencií došlo k negatívnemu vývoju.

V oblasti personálnej agendy poukazovali prednostovia a prednostky počas rozhovorov predovšetkým na **potrebu získavania súhlasov zo strany ministerstva vnútra na vyhlasovanie výberových konaní** na voľné štátnozamestnanecké miesto (viď aj časť „4.5 Výberové konanie“). V tomto kontexte je dôležitá skutočnosť, že personalisti v rámci jednotky centra podpory spravujú agendu viacerých okresov naraz – to znamená, že niektorí prednostovia a prednostky musia túto agendu komunikovať s personalistom v inom meste, než je sídlo ich okresného úradu. Často teda dochádza k situáciám, že sú oni alebo ich vedúci zamestnanci nútení kvôli základným úkonom cestovať mimo svoj úrad. Jedna prednostka vyslovene povedala, že personalista by „nemal byť zamestnancom centra podpory, ale (...) okresného úradu. Má tu čo robiť a mal by byť tu.“

Pozornosť však respondenti v rozhovoroch venovali v prípade témy centralizácie a spolupráce s centrami podpory **najmä oblasti ekonomickej agendy**. V rámci nej opísali centrá podpory ako miesta, na ktorých sa zhromažďujú požiadavky na materiálno-technické zabezpečenie jednotlivých okresných úradov na území kraja, odkiaľ sú následne v prípade potreby postúpené komoditným manažérom na ministerstve vnútra, ktoré na tovary a služby centrálny vykonáva verejné obstarávanie.

Celkovo hodnotilo súčasné nastavenie vzťahov medzi okresnými úradmi, centrami podpory a ministerstvom vnútra až 65 % respondentov negatívne. Poukazovali na skomplikovanie procesov a predlžovanie času na vyriešenie materiálno-technických požiadaviek okresných úradov. Jedna z prednostiek opísala reťazec nasledovne: „(Centrá podpory) slúžia len ako stredisko, kde sa sústredia naše požiadavky, nejakú dobu tam

73 Rice, S. A. (ed.) (1931): Methods in social science. Chicago: University of Chicago Press

74 Krueger, R. A., Casey, M. A. (2009): Focus Groups – A Practical Guide for Applied Research, 4th Edition, SAGE Publications, Inc., Str.: 5-6

75 Krueger, R. A., Casey, M. A. (2009): Focus Groups – A Practical Guide for Applied Research, 4th Edition, SAGE Publications, Inc., Str.: 64

strávia a nakoniec sa aj tak prepošú do Bratislavy. Taký zbytočný medzičlánok medzi ministerstvami a nami.“ Iná prednostka v podobnom duchu uviedla: „Vedúci píšú požiadavky mne na schválenie, my to posielame na jednotku podpory, jednotka podpory to posielala na centrum podpory v rámci kraja a potom vám povedia, že to nie je vysúťažené.“ Z obdobných dôvodov jeden z respondentov súčasné nastavenie zhodnotil tak, že „je to **nepružné, zdĺhavé, (...) všetko veľmi dlho trvá**“. Štvrtina respondentov však pri hodnotení spolupráce s centrom podpory nevystupovala zásadne kriticky a vyslovila okrem iného pochopenie pre to, že centrá podpory pracujú s určitým rozpočtom a procesy sú v konečnom dôsledku zviazané zákonom o verejnom obstarávaní. Jedna prednostka zároveň spoluprácu s príslušným centrom podpory hodnotila veľmi pozitívne.

Dôležitým motívom, ktorý sa počas rozhovorov opakovane vyskytoval, bolo to, že **vzhľadom na komplexnosť procesu poskytovania materiálno-technického zabezpečenia na okresných úradoch dochádza k situáciám, že nemajú dostatok tonerov, papierov, tlačiarní či funkčnej výpočtovej techniky**. Na problémy tohto druhu v rozhovoroch priamo poukázalo **60 %** respondentov. Jeden z nich napríklad uviedol: „Stane sa nám, že povedia, že na tento rok žiadne opravy, ani revízie, ani nové tlačiarne nebudú a keď sa nám pokazí, tak my jednoducho stojíme.“ Iná prednostka vysvetlila: „Napri. keď sa pokazí kopírka – ja si to tu viem poriešiť o ulicu ďalej ešte v ten deň. Takto čakám tri mesiace.“ Ďalší prednosta dokonca uviedol: „Tu sa rieši len havarijný stav. Na katastri nemáme ani rezervné tonery. A v tejto situácii beriete hocičo, čo vám ponúknem.“

Podľa slov prednostov a prednostiek tak dochádza k tomu, že **pre pracovníkov niektorých okresných úradov nie je dostatočne zabezpečené technické zázemie pre výkon ich práce** a v niektorých prípadoch vykrývajú akútne potreby zamestnanci z vlastných zdrojov, napríklad zadovážením vlastných kancelárskych stoličiek či tlačiarní. V niektorých prípadoch však respondenti poukázali aj na **nedostatok základných vecí ako toaletný papier či čistiace prostriedky a na nedostatočne promptné riešenie havarijných stavov**: „Musím sa doprosovať, aby prišli vymaľovať po zatekaní. Hlásili sme to, už keď nám to začalo a potom sme mali komplet mokrú stenu. (...) Trikrát došli pozrieť ako tečie batéria.“ Podobná situácia nastala aj na ďalšom okresnom úrade: „Stane sa nám jednoducho, že dva dni nám tečie záchod, kým ten údržbár príde, je ich málo na celý kraj.“ Z uvedeného vyplýva **obava o primeranosť pracovných podmienok zamestnancov okresných úradov**.

Ministerstvo vnútra SR v reakcii na predstretú kritiku uviedlo, že problémy „spojené s dodávkou materiálno-technického vybavenia neboli spôsobené centrami podpory, ale dĺžkou obstarávania tovarov/služieb. Verejné obstarávanie, na zabezpečenie potrebných tovarov a služieb, už prebehli a priniesli výrazné úspory.“⁷⁶ Toto vyjadrenie nepotvrdzujú slová niektorých prednostov a prednostiek, ktorí poukazovali na zdĺhavú komunikáciu už len pri zisťovaní, či majú požadované tovary/služby vysúťažené.

V súvislosti s touto problematikou dvaja respondenti taktiež uviedli, že centrá podpory primárne vybavujú potreby policajných a hasičských zložiek. V dvoch prípadoch respondenti zároveň uviedli, že **hoci okresné úrady nemajú systematizované miesto pracovníka s kompetenciami na vykonávanie verejného obstarávania, centrá podpory im časť ekonomickej agendy vracajú späť**: „Ešte sa nám stáva, že tie jednoduché obstarávania s tou nízkou hodnotou zákazky alebo tie drobné veci tie centrá podpory na nás prenášajú.“ V ďalšom prípade zaznelo: „Všetky účtovnícke veci prechádzajú na nás. (...) My obstarávanie nemáme robiť, ale v zásade ich robíme.“ V tomto kontexte je dôležité uviesť reakciu Ministerstva vnútra SR, ktorou priznáva, že z „dôvodu operatívneho zabezpečenia niektorých tovarov a služieb úlohy týkajúce sa procesu verejného obstarávania sú delegované aj na okresné úrady. Ide však o verejné obstarávanie v minimálnom rozsahu a zabezpečujúce operatívnosť osobitných úloh okresných úradov“.⁷⁷

⁷⁶ Odpoveď Ministerstva vnútra Slovenskej republiky na otázky zaslané Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť z dňa 10.12.2018. Celá korešpondencia je pre úplnosť zverejnená v Prílohe č.1.

⁷⁷ Odpoveď Ministerstva vnútra Slovenskej republiky na otázky zaslané Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť z dňa 10.12.2018. Celá korešpondencia je pre úplnosť zverejnená v Prílohe č.1.

Viacerí respondenti však v nadväznosti na „vracanie“ agendy došli k spochybneniu vhodnosti súčasného centralizovaného systému. **40 % z nich by uvítalo možnosť, aby prednostovia, resp. okresné úrady disponovali právnou subjektivitou a balíkom peňazí na obstarávanie jednoduchých alebo akútnych potrieb.** Jeden prednosta v tejto súvislosti uviedol: „Nikto nechcel obstarávať budovy, vozidlá, nech si to nechajú na úrovni ministerstva, ale bežná prevádzka mala ostať prednostom.“ Niektorí respondenti však povedali, že možno je výhodou, že pri súčasnom nastavení okresné úrady nezodpovedajú za prípadné zlyhania pri verejnom obstarávaní a centralizácia môže smerovať k efektívnosti a transparentnosti. Ministerstvo vnútra SR v reakcii na uvedené uviedlo, že vzhľadom na to, že ani v minulosti nemali obvodné úrady v kompetencii zabezpečovanie niektorých tovarov a služieb ako napríklad informačné technológie, investičná výstavba či automobilová technika, pokladá „navrátenie právnej subjektivity okresným úradom v oblasti materiálo-technického zabezpečenia a správy majetku za nenáležité.“⁷⁸

V rámci rozhovorov však zaznelo aj explicitné spochybnenie jedného z hlavných dôvodov, prečo k centralizácii došlo, teda väčšiu úspornosť: „Je to, dovoľm si povedať, netransparentné a ak poviem svoj osobný názor, aj predražené. (...) Akýkoľvek nákup, čo sa realizuje cez centrum podpory (...), tak už som sa sám presvedčil, že je predražený, bohužiaľ.“ V tomto kontexte je nevyhnutné spomenúť, že v záverečnej správe k implementácii Programu ESO z decembra 2017 Najvyšší kontrolný úrad v časti venovanej efektívnosti a dosahu úsporných opatrení konštatoval, že podľa vyjadrení ministerstva vnútra „boli pre roky 2013 až 2016 schválené rozpočty, v ktorých celkové navrhované úspory dosiahli výšku 1 067,9 mil. eur, avšak v sledovanom období **MV SR nevykonalo analýzu ich skutočného dosahu.**“⁷⁹ NKÚ zhodnotil prístup MV SR k problematike celkového skutočného finančného dosahu úsporných opatrení implementácie Programu ESO ako „prejav manažérskeho zlyhania“.⁸⁰

4 NOVÝ ZÁKON O ŠTÁTNEJ SLUŽBE PODĽA PREDNOSTOV A PREDNOSTIEK

Novým zákonom o štátnej službe sa zaviedlo do praxe mnoho zásadných, ale menej zásadných zmien s cieľom zabezpečiť depolitizáciu a vyššiu profesionalizáciu štátnej správy. V kontexte miestnej úrovne je **relevantné najmä:**

- zriadenie Rady pre štátnu službu,
- zavedenie povinných výberových konaní, spolu s ich štandardizáciou a elektronizáciou,
- funkcia mentora,
- povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie,
- povinnosť vytvoriť individuálny plán kompetenčného vzdelávania,
- služobné hodnotenie,
- zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov a vedúceho služobného úradu bez udania dôvodu.

78 Tamže.

79 Najvyšší kontrolný úrad (2017): Záverečná správa k implementácii Programu ESO. Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/96040--110.pdf>

80 Najvyšší kontrolný úrad (2017): Záverečná správa k implementácii Programu ESO. Dostupné na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/265201/96040--110.pdf>

Prednostovia a prednostky zhodnotili každú jednu z uvedených zmien z pohľadu existujúcej praxe. Predtým ako ich podrobne rozobrali však boli dopytovaní na ich **celkové zhodnotenie najväčších prínosov** a nedostatkov novej právnej úpravy, ako aj na ich **prípravu** pred jej zavedením.

4.1 Najväčšie prínosy zákona o štátnej službe

Na otvorenú otázku, čo považujú prednostovia a prednostky okresných úradov za najväčší prínos, odpovedali **veľmi rôznorodo**, a to nielen obsahom, ale aj počtom prínosov, ktoré vo svojich reakciách uviedli.

Za najväčší prínos označilo až **40 % opýtaných prednostov a prednostiek depolitizáciu**, resp. zastabilizovanie pracovných miest v závislosti od konania volieb, a to bez závislosti od typu okresného úradu. Jedna prednostka v tejto veci explicitne uviedla, že prínosom nového zákona je „stabilita na pozícii vedúcich zamestnancov, lebo sa **nemusia obávať, že prídu o tú stoličku, keď prídu ďalšie voľby**“. Ako vysvetľuje ďalší prednosta, fluktuácia „nie je taká, aká bola predtým, lebo **zákon stanovuje jasné pravidlá pri výbere a zamedzuje možnostiam svojvoľného prepúšťania** zamestnancov bez udania dôvodu.“ Iná prednostka to potvrdila slovami: „Prínosom je podľa mňa, zachovanie odborníkov, že sa pri zmene vlády (...) neprepúšťajú“. Vo svojej odpovedi pritom poukázala aj na negatívne dopady v oblasti profesionalizácie, nakoľko pripustila, že „niekedy proste prišla vláda, všetci vedúci pracovníci sa odvolali vrátane prednostu a **prišli noví ľudia úplne z ulice, ktorí tej problematike nerozumeli** a vedúci pracovník, vedúci odboru riadil ľudí, ktorí boli múdrejší ako ten vedúci.“

Ako druhé najčastejšie menované prínosy bolo zhodne uvádzané **služobné hodnotenie** a výberové konania, **pričom zazneli až u pätiny respondentov**. Pri služobnom hodnotení sa poukazovalo najmä na to, že „vznikla nejaká možnosť motivácie“ a jeho dôležitou súčasťou je aj „výchova a vzdelávanie štátnych zamestnancov“. Tu treba podotknúť, že prednostovia následne v rozhovoroch poukazovali na limity súčasného nastavenia hodnotení, a jeden napokon dospel k tomu, že by ho zrušil. Pri výberových konaniach sa pochvaľovali predovšetkým jasné pravidlá a transparentnosť, jeden prednosta však v tejto súvislosti poukázal na skutočnosť, že „v súčasnosti máte skôr problém dostať ľudí do štátnej služby kvôli ohodnoteniu, lebo platy sú v takom stave, ako sú“.

Tretím najčastejšie menovaným prínosom (15 %) bolo **zriadenie Rady pre štátnu službu**. Treba však uviesť, že až 90 % prednostov v rámci rozhovorov uviedlo, že s ňou **nemajú žiadnu priamu skúsenosť**.

Ako už bolo uvedené, počty benefitov, ktoré nová právna úprava podľa prednostov a prednostiek prináša, sa líšili. Viac ako polovica respondentov pri otvorenej otázke spomenula jeden prínos, takmer tretina uviedla až dva prínosy a desatina nevedela povedať ani jeden prínos. V jednom prípade prednosta spomenul až štyri konkrétne prínosy zákona o štátnej službe. Tieto výsledky sú spôsobené **voľnosťou**, ktorú mali pri uvádzaní svojich postrehov, ale aj tým, že **nedisponovali otázkami vopred**. Jeden prednosta konkrétne uviedol, že „(zákon) nepoznám tak detailne, nemám ho tak preštudovaný“. Rovnako zaznelo, že je ťažké právnu úpravu zhodnotiť, nakoľko „(...) je pre úrad a úrad ju dáva do praxe, dennodenne ju aplikujeme, ale nezamýšľame sa, či je to dobré alebo nie.“ V nadväznosti na to je potrebné uviesť, že pri našich ďalších otázkach sme sa pýtali na implementáciu a účinnosť konkrétnych špecifických zmien, ktoré zákon priniesol a v prípade potreby sme pre dovysvetlenie otázky uviedli presné znenie ustanovení zákona.

4.2 Najväčšie nedostatky zákona o štátnej službe

Obdobne ako pri najväčších benefitoch, ktoré podľa prednostov a prednostiek zákon priniesol, aj pri jeho najväčších nedostatkoch mali respondenti rôzne postrehy. Viac ako polovica z nich pritom uviedla jeden nedostatok, štvrtina žiaden nedostatok a pätina dva nedostatky.

Až 40% prednostov uviedlo, že pokladá za nedostatok najmä **nemožnosť operatívneho prijímania zamestnancov**. V tejto veci napríklad konkrétne zaznelo: „(...) obsadzovanie pracovných miest nám hodne skomplikovalo život, v podstate okrem zástupu dlhodobej PN musíme všetko riešiť výberovými konaniami.“ V tejto veci sa aj inde počas rozhovorov narážalo na nevhodnú úpravu pravidiel, kedy sa vyžaduje výberové konanie. Ako približuje jedna prednostka, „(...) musíme to robiť aj pri dočasnej štátnej službe – teraz máme napríklad ľudí na materskej, tam treba výberovým konaním riešiť náhradu a pritom bude zamestnankyňa na materskej rok, možno polroka. Akože musíme prejsť celou tou tortúrou“. Jedným z hlavných problémov je podľa respondentov v zásade to, že **je potrebný „súhlas od ministerstva na všetko**, jednak na vypísanie toho výberového konania, na obsadenie voľného miesta. A tým, že tieto súhlasy riešime s Bratislavou, písomnou formou samozrejme, tak **sa ten proces strašne natáhuje**. Nám sa uvoľní pracovné miesto a my v priebehu troch mesiacov ho nevieme práve kvôli tým papierovačkám obsadiť.“ Na zdĺhavosť procesu, množstvo administratívy, ako aj problémy so zabezpečením chodu poukázali pritom viacerí prednostovia. Jeden z nich v tomto zmysle uviedol: „(...) jednoducho si **nemôžeme dovoliť nechať 2-3 mesiace voľné štátnozamestnanecké miesto**. Operatívne tam potrebujeme dať človeka, nehovorím, že z ulice, ale taký, ktorý zodpovedá stanoveným kritériám a ktorý môže hneď riešiť veci na úrovni jednotlivých odborov.“ Ako riešenie sa pritom navrhovalo napríklad presunutie zamestnancov v rámci úradu.

Druhým najčastejšie spomínaným nedostatkom, a to až štvrtinou respondentov, **bolo služobné hodnotenie**. Odkazovalo sa najmä na zlú skúsenosť s ich implementáciou v období staršej právnej úpravy štátnej služby, nevhodné nastavenie kritérií a stupnice hodnotenia, veľkú administratívnu záťaž a nedostatočnú možnosť finančne odmeniť najlepších.

Prednostovia a prednostky následne označili za problém skutočnosť, že sa novým zákonom o štátnej službe **neupravili tarifné platy štátnych zamestnancov tak, aby boli všetky nad hranicou minimálnej mzdy**. Napríklad konkrétne zaznelo, že „je absurdné, že v štátnej správe je nejaká z tried, ktorá je pod úrovňou minimálnej mzdy. Teraz je tam viacero tried, na toto by sa malo reflektovať.“

4.3 Školenie k zákonu o štátnej službe

Pri zavádzaní akéhokoľvek zákona do praxe je dôležitá **príprava a pochopenie nielen jeho obsahu, ale aj významu**, resp. cieľa všetkými, ktorí ho majú implementovať. V tomto môžu pomôcť dobre načasované školenia, ktoré sú prispôsobené potrebám účastníkov a dávajú im priestor na vydiskutovanie si všetkých nejasností.

Uskutočnenie školenia, prípadne porád má o to viac zmysel za situácie, že legislatívne zmeny sú vnímané ako priveľmi komplexné. Mnoho prednostov v rámci rozhovorov označilo **samotnú úpravu zákona za problematickú**. Poukazovali najmä na jeho dĺžku, komplikovaný jazyk, ale aj pre nich zmätočné odkazovanie na ustanovenia v zákone. Jedna prednostka konkrétne uviedla: „(...) so zákonom som sa musela zžiť. S tými prechodnými ustanoveniami, ježišmária – s tým mám stále problém, pozerám čo ako, či to dobre chápem.“

Ako sa ukázalo, prvým zjavným problémom, ktorí identifikovali niektorí respondenti, bolo, že sa žiadne školenie pre nich **neuskutočnilo**. Konkrétne viac ako tretina povedala, že ich nikam nepozvali, pričom sa to týkalo všetkých úrovní okresných úradov. Ďalší uviedli, že nejaké školenia boli, ale oni neboli prizvaní, iba personalisti z centier podpory. V tejto súvislosti jedna prednostka spomenula, že ide o iný prístup ako v minulosti: „(...) predtým vždy, keď bol zákon o štátnej službe, boli štatutári, personalisti prví na školení. Bolo by na mieste, aby sme boli prizvaní odkomunikovať to, ale nestalo sa.“ Podľa nej je to pritom dôležité: „Lebo jedna vec je, ako je napísaný, druhá, ako si to ja vysvetlím.“

Druhým problémom bolo **načasovanie**. Počas jedného rozhovoru dokonca zaznelo, že štátni zamestnanci

„zažili chaotickú implementáciu. Zákon už bol účinný a vykonávacie predpisy nikde (a) školenie nebolo žiadne.“ Pritom, ako uvádza ďalší prednosta, „metodologické usmernenie je alfa omega, tam si dočítate všetko, čo potrebujete“. V niektorých prípadoch prišli aj školenia k právnej úprave podľa respondentov neskoro: „Bolo možné sa na ne prihlásiť, ale boli, ako koniec-koncov všetko, boli urobené až keď už zákon mal účinnosť minimálne mesiac“.

Ďalším problémom, ktorí respondenti spomínali, bola **kapacita (možných)** účastníkov školenia. Ako uviedli, „(...) školenia boli nabité, bolo ich málo a bolo ťažké sa tam dostať“.

V nadväznosti aj na minulú skúsenosť so školeniami, niektorí prednostovia a prednostky považovali za **diskutabilné, či majú pre nich a ich vedúcich zamestnancov** v tejto oblasti význam. Konkrétne padlo počas jedného rozhovoru napríklad vyjadrenie: „Samoštúdium funguje“. Jeden respondent dokonca povedal, že školenia „(...) sú reálne bezpredmetné, lebo všetci vieme čítať“. Iný zas podotkol, že k zákonu o štátnej službe sa dostáva „(...) málo, lebo výberové konania a tieto personálne veci, my to málo robíme, keď máte problém, tak si to naštudujem všetko, spojím sa s personalistkou centra podpory“. V tomto smere možno nie je prekvapujúce, že podľa mnohých respondentov sú školenia primárne určené pre personalistov.

Ako bolo uvedené, cieľom školení či porád by **malo byť aj vydiskutovanie si rôznych nejasností**. Jedna prednostka v tomto zmysle uviedla, že v minulosti „(...) bolo k novému zákonu 2-3 dňové školenie. Ešte pred jeho účinnosťou. Stretli sme sa všetci, čo sme s tým robili a povedali sme si, čo je plus a čo je mínus. To bolo dobré. Teraz sa to nerobí. Už ani tie usmernenia, čo chodili automaticky, už ani to nechodí pred účinnosťou.“ Niektoré porady k novému zákonu o štátnej službe, ktoré sa uskutočnili, však neboli podľa slov jednej prednostky „(...) nejako konkrétne veľmi, že by sme šli do hĺbky“, resp., ako uviedol ďalší prednosta, účastníci si na nich povedali „iba informácie o zásadných základných veciach, to je všetko“. Počas niektorých stretnutí podľa prednostov existoval aj priestor na pripomienky, no doposiaľ sa „nejakým spôsobom zatiaľ neodrazili“.

Treba však vyzdvihnúť, že niektorí prednostovia a prednostky sa zúčastnili až niekoľkých „stretnutí aj školení (kde) boli prezentácie (zamestnancov) z niekoľkých sekcií. (Boli) pomerne otvorené“ a prezentujúci vedeli „(...) povedať (zúčastneným), **aké môžeme mať očakávania a poukázať, čo všetko môže byť kritické v tom zákone**“. Dokonca bolo účastníkom povedané, že v prípade „(...) ak by bolo čokoľvek treba, treba kontaktovať konkrétne osoby na MV SR, aby sme predchádzali sporom“, prípadne dostali kontakt, prostredníctvom ktorého je „možnosť dodatočne konzultovať“.

V každom prípade, ak sa školenie, prípadne porada uskutoční, je dôležité, aby dochádzalo **v rámci okresného úradu k šíreniu informácií zo školenia**. Ako poukázala jedna prednostka, „keď chodím na školenie, tak potom na základe toho spravíme poradu, kde rozoberáme, kto ako pochopil tie paragrafy. Viac hláv, viac rozumu.“

4.4 Rada pre štátnu službu

Rada pre štátnu službu (ďalej aj ako „Rada“) je **nezávislým koordináčnym a monitorovacím orgánom, ktorého hlavnou úlohou je ochrana princípov** (viď časť „1 Nový zákon o štátnej službe“, na ktorých je štátna služba budovaná a dohľad nad dodržiavaním etického kódexu štátneho zamestnanca. Rovnako by sa mala vyjadrovať k výsledku kontroly dodržiavania zákona, vypracúvať správy o stave a vývoji štátnej služby, či vybavovať písomné podnety občanov alebo štátnych zamestnancov o porušení princípov štátnej služby služobným úradom, ktorému môže odporučiť prijatie nápravného opatrenia (viď box č. 7). V tomto kontexte je potrebné dodať, že Rada môže predkladať úradu vlády návrhy na zmenu alebo doplnenie právnych predpisov upravujúcich výkon štátnej služby.

Rada má päť členov, ktorých volí Národná rada Slovenskej republiky na funkčné obdobie sedem rokov.

Napriek tomu, že svoju činnosť začali už 1. januára 2018 ich **rozpoznateľnosť na úrovni okresných úradov je problematická**.

Box č. 7: Pôsobnosť Rady podľa zákona pre štátnu službu

- a) vykonáva dohľad nad dodržiavaním princípov štátnej služby a Etického kódexu štátneho zamestnanca,
- b) vyjadruje sa k výsledku kontroly dodržiavania tohto zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie alebo služobných predpisov, proti ktorému bola vznesená námietka (§ 16 ods. 4 zákona pre štátnu službu),
- c) vypracúva a predkladá národnej rade správu o stave a vývoji štátnej služby každoročne do 30. apríla za predchádzajúci kalendárny rok,
- d) vypracúva návrh Etického kódexu štátneho zamestnanca a predkladá ho Úradu vlády Slovenskej republiky,
- e) vypracúva odborné štúdie k aplikovaniu princípov štátnej služby a ustanovení obsiahnutých v Etickom kódexe štátneho zamestnanca,
- f) môže predkladať úradu vlády návrhy na zmenu alebo doplnenie právnych predpisov upravujúcich výkon štátnej služby,
- g) vybavuje písomné podnety občanov alebo štátnych zamestnancov o porušení princípov štátnej služby služobným úradom,
- h) odporučí služobnému úradu prijatie nápravného opatrenia, ak zistí z vlastného podnetu alebo na základe podnetu občana alebo na základe podnetu štátneho zamestnanca porušenie princípov štátnej služby; o tejto skutočnosti bezodkladne písomne upovedomí úrad vlády,
- i) prešetruje výpoveď štátneho zamestnanca najvyššieho služobného úradu.

Až **90 % respondentov uviedlo, že s Radou nemajú žiadnu skúsenosť**. Počas rozhovorov konkrétne zaznelo, že neboli členmi Rady vôbec kontaktovaní a dokonca nepoznajú ich reálnu činnosť, a teda nevedia či „sa na niečom zúčastňovali“. Ako upozornila jedna prednostka: „Na porade k zákonu nikto tento inštitút nespomenul, nikto od nich sa neozval na úvodné kolečko, že sme tu, že sme tu pre vás.“

Prednostovia a prednostky sa o ich zriadení v zásade dozvedeli z troch zdrojov, a to **zo zákona o štátnej službe, z médií alebo priamo od výskumníkov počas rozhovoru**. „Započul som v médiách, ale mám obavu, že či tá vykonateľnosť bude až taká. (...) Nemyslím si, že táto inštitúcia bude potrebná.“ Obdobne zmiešané očakávania mal aj ďalší prednosta: „Kontrolných mechanizmov je veľa, ale niektoré sú bezzubé.“

Kritika prednostov a prednostiek, ktorá zaznela počas rozhovorov súvisela hlavne s tým, že **o ich činnosti vôbec nevedia, nepredstavili sa a ani nevyzvali prednostov a prednostky na žiadnu spoluprácu** (napríklad na pripomienkovanie materiálov), a to napriek dlhšej účinnosti zákona. „Nejaká činnosť, by som aj očakávala že začnú aktívne pracovať a stále nič.“ Obdobne iná prednostka uviedla: „(...) ani ich nie je vidno, že sa niečo deje. Takže skôr by som povedala, že by nás mali kontaktovať, aby počuli aj názory zdola. Však uplynul rok, 1.6.2017 vstúpil zákon do platnosti“ (pozn. Rada začala svoju činnosť až 1.1.2018).

Niektorí prednostovia zvýraznili, že vyslovene **nemajú, čo k Rade a jej členom povedať a nemôžu ich ani zhodnotiť**. Počas rozhovorov napríklad zaznelo: „Neviem to zhodnotiť, lebo som sa s tým ešte nestretla. Viem, že existuje, ale nič viac.“, prípadne: „(...) nemali sme možnosť obrátiť sa na ňu, neviem povedať, či to je prínos, či nie“ a „(...) keďže nikto to ešte neskúsil na tomto úrade, tak ju ani nehodnotíme“. Zhodli sa však, že „čas ukáže“. Jeden prednosta konkrétne uviedol, že síce sa „(...) ešte nejak neprejavila, ale ja predpokladám, že do budúca sa tam nejaká tá činnosť rozbehne, ktorá bude v prospech štátnych zamestnancov“. Ďalšia osoba uviedla, že vníma „pozitívne, že sa zamestnanci majú na koho obrátiť v prípade potreby“. Niektorí však spochybnili jej význam: „(...) vnímam ju ako ďalšiu z X ombudsmanov pre rôzne odvetvia.“

Je potrebné dodať, že **nedostatok informácií viedol aj k nie úplne presnej predstave o činnosti Rady**. Jeden prednosta konkrétne nesprávne uviedol, že tento orgán „nastavuje nové vzdelávacie a motivačné parametre a riadi poriadne to vzdelávanie“. Ďalšia prednostka spomenula: „Oni by mali byť tí, ktorí by mali vedieť odstrániť niektoré veci, aby to bolo trochu uľahčenejšie, tak čakám, že oni by mohli prevziať iniciatívu.“ Rada môže síce predkladať úradu vlády návrhy na zmenu alebo doplnenie právnych predpisov upravujúcich

výkon štátnej služby, ale o ich prijatí, pochopiteľne, nerozhoduje. Náplňou práce Rady je podľa viacerých respondentov aj vybavovanie sťažností. Počas rozhovorov konkrétne zaznelo: „(...) zamestnanci (...) môžu formou tejto Rady riešiť svoje sťažnosti“. Rada ale nemá vo svojej pôsobnosti riešenie sťažností,⁸¹ zaoberá sa iba podnetmi. Pod podnetom sa pritom rozumie, písomné podanie občana alebo štátneho zamestnanca, ktoré svojím obsahom poukazuje na porušenie princípov štátnej služby služobným úradom.⁸² Respondenti rovnako vnímali nový orgán ako miesto na konzultácie. Jeden prednosta konkrétne uviedol: „keď máte nejaký problém, je ideálne to môcť niekde skonzultovať. Je dobré, že takto viete, kam sa môžete obrátiť.“ Obdobne spomenula aj ďalšia prednostka: „Snažili sme sa vykonzultovať si veci s inými úradmi alebo sekciou personálnych činností. Nemali sme možnosť sa na Radu zatiaľ obrátiť.“ Podľa ustanovení zákona Rada síce vykonáva dohľad nad dodržiavaním princípov štátnej služby⁸³ a vyjadruje sa k výsledku kontroly dodržiavania zákona o štátnej službe a príslušných právnych predpisov,⁸⁴ ak bola vznesená námietka, no nemá v pôsobnosti robiť na požiadanie výklad zákona. V praxi si takúto situáciu vie iná prednostka len ťažko predstaviť: „možno že by som to prijala pozitívne, ale dovoľím si tvrdiť, že by potom boli tak zavalení otázkami z celého Slovenska“. Väčším problémom ovplyvňujúcim vnímanie a následne možno aj oslovenie Rady je však fakt, že **počas rozhovorov sa spochybnila jej nezávislosť a nestrannosť**. Uviedlo sa napríklad, že je to „náhrada za úrad, ktorý bol kedysi. (...) Dnes je to záležitosť úradu vlády a tá Rada je ním zamestnaná, podriadená. Nie je to v polohe úplne nezávislého špeciálneho úradu. Vláda to má zmenežované, chce si udržať nejaký poriadok.“ Prípadne sa vyslovene povedalo, že „úrad vlády má (vlastne) svoj úrad pre štátnu službu“.

Nedostatočné informácie, resp. osвета o činnosti Rady, ako aj spochybňovanie jej nezávislosti, možno vnímať veľmi problematcky. Po prvé, v prípade, ak nie je úplne jasné v akých veciach sa možno obracať na Radu, existuje predpoklad, že **jej potenciál nebude využívaný naplno**. Po druhé, je otázne do akej miery budú mať jednotliví štátni zamestnanci motiváciu nahlasovať podnety, ak si nie sú istí, či ju môžu považovať za nezávislý orgán. Celkovo teda nedostatočná komunikácia a informovanosť môže **podkopávať** jeden z hlavných účelov **zriadenia Rady**, a to ochranu princípov aj pri riešení doručených podnetov.

Treba však zvýrazniť, že **dvaja prednostovia mali aj veľmi aktuálne informácie o činnosti Rady**. Ako jeden z nich uviedol, „bude zastrešovať záujmy všetkých zamestnancov. Bude vytvárať (...) bulletin. Bude pracovať na etickom kódexe. Je to tím ľudí, ktorý v podstate dá celoplošné funkčné materiály“. Je však potrebné uviesť, že v danom období Rada zasielala svoj **prvý newsletter**. Pri otázke na respondenta, či sa s ňou stretol aj predtým a či vedel o ich činnosti uviedol: „Predtým, ako poslali newsletter, nás nekontaktovali. Ja som sa tam dočítal, čo je, kto tam je.“ Obdobne uviedol aj ďalší prednosta, že „práve tento mesiac bol občasník alebo niečo také. Takže tam sa predstavili.“ Celkovo sa táto forma komunikácie môže osvedčiť, nakoľko respondenti plánujú všetky informácie posunúť aj priamo svojim zamestnancom: „(...) dnes mám poobede poradu aj s vedúci odborov a ich informujem“.

4.5 Výberové konanie

Nová právna úprava kladie pri obsadzovaní štátnozamestnaneckých pozícií dôraz na princípy zásluhovosti a odbornosti. V tomto duchu došlo k zavedeniu **povinnosti uskutočnenia výberových konaní pre všetkých uchádzačov o stálu štátnu službu** (zaistenie spoločných štandardov a dohľadu).

Názory prednostov a prednostiek sa v tejto téme rozchádzali vo viacerých oblastiach. **30 % z nich vyslovilo vo všeobecnosti pozitívne hodnotenie zavedenia povinných výberových konaní**. Jeden prednosta ich konanie označil ako „bežná prax“, ďalší ich vnímal ako „(...) nutnú potrebu z hľadiska verejnej správy. Výberové

81 Rada nerieši ani sťažnosť, ktorú môže podať štátny zamestnanec, ak sa domnieva, že jeho práva priznané mu zákonom o štátnej službe, ostatnými všeobecne záväznými predpismi a služobnými predpismi boli porušené.

82 Pre viac informácií viď: <https://radaprestatnuslužbu.vlada.gov.sk/co-je-podnet/>

83 §14 ods 1 písm. a) Zákona o štátnej službe

84 §14 ods 1 písm. b) Zákona o štátnej službe

konanie je tak podľa mňa nevyhnutnosť.“

V prípade niektorých prednostov bolo vyzdvihnuté **delenie výberových konaní na vnútorné a vonkajšie**. Konkrétny respondent videl výhodu v tom, že „už tam je len pohovor a aj ten zamestnanec môže vidieť nejakú motiváciu a rast.“ Na druhej strane však sú podľa niektorých respondentov vnútorné výberové konania „zbytočným inštitútom, tam sa to dá riešiť inštitútom preloženia. (...) Za ten rok sa do vnútorného výberového konania neprihlásila ani jedna osoba.“

Práve **pre zdržanie pri obsadzovaní voľných miest si výberové konania vo všeobecnosti vyslúžili kritiku**, ktorú uviedlo až 65 % respondentov (viď aj časť „4.2 Najväčšie nedostatky zákona o štátnej službe“). „Trochu nám zväzuje ruky, že už sa zaviedli výberové konania aj na zástupcu, t.j. materské, dlhodobé PN-ky, a to je zas proces, ktorý trvá podstatne dlhšiu dobu, ako keby sme si to vedeli zariadiť vo vlastnej réžii vedenia okresného úradu.“ Podobne to vidí aj ďalší prednosta: „Táto zákonná úprava, že výberové konania musí byť aj na rodičovské, materské je trochu problém.“ Ako však ďalej upozornil, **príčinou zdržania pri obsadzovaní voľných miest vo všeobecnosti nemusí byť len samotný zákon, ale aj interné predpisy ministerstva vnútra**: „Musia zastúpiť dlhodobé PN-ky so súhlasom zhora.“ Ku kritike sa dá pridať aj skúsenosť ďalšieho prednostu: „Je to strašne na dlhé lakte – termíny sú veľmi dlhé od našej žiadosti ohľadom výberového konania až po schválenie a realizáciu toho výberového konania.“ Jeho pohľad dopĺňajú slová prednostky, ktorá uviedla, že vzhľadom na potrebu získania písomných súhlasov z Bratislavy sa proces výrazne predlžuje. V konečnom dôsledku môže administratívny proces spojený s výberovým konaním spôsobiť problémy pre riadny chod organizačného útvaru: **„Nám sa uvoľní pracovné miesto a my v priebehu troch mesiacov ho nevieme práve kvôli tým papierovačkám obsadiť.“**

Povinnosť uskutočniť výberové konania spolu s potrebou schvaľovania postupov Ministerstva vnútra SR teda v mnohých prípadoch **neumožňujú operatívne obsadenie pozícií** a môžu ohrozovať chod úradu. Ministerstvo vnútra SR reagovalo, že v súčasnosti „na okresných úradoch prebieha mapovanie procesov jednotlivých činností na základe ktorého sa stanoví počet funkčných miest a zaradenie zamestnancov do príslušných platových tried podľa jednotlivých organizačných útvarov okresných úradov v Slovenskej republike. Tieto výstupy budú pre okresné úrady záväzné, a tým sa urýchli i proces obsadzovania voľných funkčných miest“. Predmetné plánované zmeny nie je možné zatiaľ vyhodnotiť.

Samostatnou témou, ktorú prednosti a prednostky pri hodnotení povinných výberových konaní rozvíjali, bola aj ich **transparentnosť**. V prípade 20 % respondentov bolo ako pozitívna skutočnosť vyzdvihnuté rôznorodé zloženie výberových komisií. Jeden prednosta v tejto súvislosti uviedol: „Tie komisie sú zložené z počtu ľudí, ktoré sú z rôznych oblastí. Je tam zástupca okresného úradu, ministerstva vnútra, zástupca príslušného ministerstva, zástupca odborov, takže je to tak rôznorodá komisia, dovoľm povedať, že k nejakému ovplyvňovaniu alebo k nejakým pochybným vyhodnoteniam nie je možné dôjsť.“ Podobný pohľad bol prítomný aj u ďalšieho prednostu: „Môj osobný pocit – neviem to posúdiť, ako to bolo v minulosti – akokoľvek by človek chcel a snažil sa to **nejakým spôsobom ovplyvniť, tak jednoducho sa to nedá, resp. to nie je také ľahké, ako to bolo v minulosti**. Pretože čím viac ľudí, tým menšia pravdepodobnosť správania v rozpore so zákonom o štátnej službe.“ U dvoch prednostov sa však pri rôznorodosti výberových komisií objavili výhrady. Jeden z nich poznamenal, že ľudia z externého prostredia bez vzťahu ku konkrétnemu úradu **nemusia byť schopní dobre vyhodnotiť potreby daného úradu**. Ďalší naznačil, že rôznorodosť komisie nemusí vždy zaručovať transparentný priebeh výberového konania: „Pozrite sa, pri výberových konaniach sú vždy tie možnosti - akým spôsobom sa zostaví tá komisia atď. U nás tá tendencia nie je.“

Práve pri zabezpečení nestranného výsledku výberového konania sa hodnotenia prednostov a prednostiek rozchádzali. Na jednej strane 35 % respondentov úroveň transparentnosti výberových konaní zhodnotilo tak, že hrozba rodinkárstva či politických tlakov prítomná nie je. Istý prednosta uviedol: „Dovoľm povedať, že k nejakému ovplyvňovaniu alebo k nejakým pochybným vyhodnoteniam nie je možné dôjsť.“ **Jedna prednostka však zároveň pri vyjadrení obdobného postoja doplnila dôležitý dôvetok, že sa to týka úrovne**

vedúcich zamestnancov.

V súvislosti s tým je dôležitým zistením, že **30 % prednostov a prednostiek priestor pre netransparentný priebeh výberového konania pripustilo**. Dvaja respondenti v tejto súvislosti poukázali na hrozbu uniknutia testov k správne uchádzačovi. Ďalší prednosta zas ako potenciálne citlivý bod identifikoval to, ako sa zostaví komisia. Iná prednostka zas explicitne uviedla: „Čo sa týka konkrétne obsadzovania funkcií, nemyslím si, že to tento zákon odstráni. My slovenský národ sme taký, že kto chce, cestičku si nájde a dá sa to viac-menej jednoducho a nie nezákonne urobiť aj po účinnosti tohto nového zákona.“ Pokiaľ sa nejedná o posty vedúcich pracovníkov, riziko pri nej spočíva vo vnútornom výberovom konaní založenom na ústnom pohovore, kde ak prednosta „chce niekoho dostať, alebo má nakázané niekoho tam dostať, tak viac-menej o tom rozhodne on sám.“

Práve ústne pohovory sú podľa nej **rizikovým bodom aj pri vonkajších výberových konaniach**, ku ktorým uviedla vedomosť o tom, že „aj keď sa konali výberové konania na ministerstve vnútra, tak tam boli dosadení ľudia, že tam bol niekto, kto napísal aj testy lepšie, ale napriek tomu bol práve v tej časti osobného pohovoru, kde je to benevolentnejšie, tak bol o jeden-dva body lepší, ako ten uchádzač, ktorý sa tam reálne mal dostať podľa skutočných výsledkov.“ Potenciálne riešenie vidí v zrušení ústnej časti a priebehu výberových konaní len prostredníctvom písomných testov.

S depolitizáciou štátnej služby je úzko spätá aj jej profesionalizácia. Pozitívum povinných výberových konaní by sa dalo na základe výpovedí respondentov nájsť napríklad práve v pozitívnom vplyve na profesionalizáciu štátnej služby: „Máte **možnosť vybrať z väčšej ponuky takže, ak sa to urobí poctivo, je to prínosom**,“ uviedol jeden prednosta. Podobný názor vyjadrilo 40 % respondentov, pričom sa ako kľúčový faktor spomenulo aj zloženie výberovej komisie zo zástupcov služobného úradu a **vecne príslušných rezortov dohliadajúcich na odbornú stránku**. Ďalej okrem iného zaznelo napríklad, že „na našom okresnom úrade prešli odborne najzdatnejší.“ Podobnú skúsenosť má aj jedna prednostka: „Tam nemôže prísť človek z chodníka od vecí, čo nemá ani šajn o tejto problematike. Ja si osobne myslím, že je to veľmi účinné v tomto prípade.“

Ako problém pre profesionalizáciu sa však v súvislosti s výberovými konaniami viackrát uviedla skúsenosť so **slabým záujmom prihlásiť sa na ne, resp. sa ich zúčastniť**. Takéto problémy pri hodnotení výberových konaní uviedlo 45 % prednostov a prednostiek. Dôvodom je podľa nich nízka atraktivita štátnej služby, s čím má nevyhnutný súvis slabé platové ohodnotenie. Situáciu ilustruje vyjadrenie jedného prednostu: „Ja som nechodil robiť výberové konanie, **ja som musel ísť lanáriť, aby mi tú funkciu niekto išiel robiť**. A keď som išiel za geodetom a mi povedal, že či si z neho robím srandu, aj keď som mu ponúkol vedúceho aj s príplatkom, a keď som mu to povedal, tak mi povedal že toľko koľko by sme mu mali to by mu nestačilo na to aby uživil rodinu.“ Obdobne to vyjadrila aj jedna prednostka: „Výberové konania momentálne pri tej neatraktivite štátnej služby úplne strácajú zmysel a opodstatnenie, pretože nemáte z čoho vyberať a ja hovorím, že o chvíľu budeme robiť nábor, len v tom nábere nemáme čo ponúknuť zo strany zamestnávateľa.“ Podľa názoru jedného prednostu **„spejeme k tomu, že na západnom Slovensku nebude mať na okresných úradoch kto robiť“** (pre ďalšiu diskusiu atraktivity zamestnania v miestnej štátnej správe vid' aj záverečnú časť „Diskusia výsledkov“).

4.6 Inštitút mentora

Súčasťou prípravy nových zamestnancov na výkon štátnej služby je adaptačné vzdelávanie. Adaptačné vzdelávanie je podľa zákona o štátnej službe „systémový, organizovaný a hodnotiteľný vzdelávací proces s cieľom zabezpečiť štátnemu zamestnancovi nadobudnutie, rozvoj a využitie jeho odborného a osobnostného potenciálu potrebného na vykonávanie štátnej služby.“⁸⁵ Uskutočňuje sa:

- **vstupným adaptačným vzdelávaním**, ktorého cieľom je poskytnúť štátnemu zamestnancovi základné informácie o služobnom úrade, jeho pôsobnosti a fungovaní, ktoré štátny zamestnanec absolvuje do jedného mesiaca odo dňa vzniku štátnozamestnaneckého pomeru,
- **priebežným adaptačným vzdelávaním**, ktorého cieľom je poskytnúť štátnemu zamestnancovi odborné znalosti a skúsenosti potrebné na zabezpečenie výkonu činností a plnenie úloh v oblasti pôsobnosti organizačného útvaru, v ktorom štátny zamestnanec vykonáva štátnu službu.⁸⁶

Adaptačné vzdelávanie prebieha pod vedením **mentora** - štátneho zamestnanca, ktorý poskytuje podporu, asistenciu a pomoc pri plnení úloh a systematické odovzdávanie vedomostí a skúseností štátnemu zamestnancovi.⁸⁷ Funkciu mentora môže vykonávať štátny zamestnanec, ktorý **absolvoval vzdelávací program** na výkon činnosti mentora, vykonáva štátnu službu v tom istom organizačnom útvaru **nepretržite tri roky**, alebo má **odbornú prax najmenej päť rokov**.⁸⁸ Štátnemu zamestnancovi, ktorý vykonáva prípravu štátneho zamestnanca počas adaptačného vzdelávania, patrí príplatok za výkon činnosti mentora vo výške 10 % z jeho platovej tarify, ak pripravuje jedného štátneho zamestnanca, prípadne vo výške 15 % z jeho platovej tarify, ak pripravuje súčasne dvoch alebo viacerých štátnych zamestnancov.⁸⁹

Zavedenie inštitútu mentora bolo oslovenými prednostami a prednostkami **vnímané prevažne pozitívne – až 70 % z nich ho hodnotilo ako krok správnym smerom**. Vo svojich odpovediach rozvíjali dve témy – dopad tohto inštitútu na nových zamestnancov a jeho dopad na mentorov.

V prvom prípade poukázalo 65 % respondentov na prínosnú možnosť zaškoliť nových pracovníkov pre potreby práce na okresnom úrade. Slovom prednostu okresného úradu II. typu, „niektorí, čo prídu, sú veľmi šikovní, ale v školách je to o teórii a keď nabehnú do toho procesu, mentor im ukáže to nové.“ Zároveň podľa slov iného prednostu „aj prvé, čo sa úspešný uchádzač pýta, je, či dostane niekoho, kto ho zaškolí. Bez toho človeka nie je možné, aby niekto začal robiť.“ Štvrtina prednostov a prednostiek poukázala na to, že mentor môže pre nového pracovníka slúžiť ako vybraná **kontaktná osoba na pracovisku**, na ktorú sa môžu v prípade potreby obrátiť. Jeden prednosta v tejto súvislosti uviedol, že „bez toho to nejde, aj on musí vedieť, že koho sa môže spýtať, za kým má chodiť atď.“, pričom inde bolo poznamenané, že „keby nemali takého pracovníka, keď niekto príde na kataster – absolútne zložitá problematika – ani by tá osoba nemohla fungovať.“

Relatívne kritickejšie sa na zavedenie inštitútu mentora pozerala prednosta, podľa ktorej „toho človeka si musíte tak či tak zaškoliť, aj keby nebol mentor, pretože potrebujete, aby robil výkon.“ V súvislosti s týmto bolo viackrát poukázané na to, že **posunom vpred oproti minulosti je priznanie príplatku za vykonávanie funkcie mentora** – u 35 % respondentov sa táto skutočnosť spomínala pri jeho hodnotení ako pozitívny prvok. „Vždy to aj tak niekto musel robiť, a teraz je jasne určená zodpovednosť a dostáva odmenu, takže to je dobré.“

Pätina respondentov však pri hodnotení inštitútu mentora spomenula aj negatíva vo forme časovej záťaže. Podľa jedného prednostu sa stáva, že „keď príde nový človek na pracovisko, niekto sa mu musí venovať na úkor svojho času a svojej práce, ktorá mu stojí a musí ju dobiehať.“ 15 % prednostov a prednostiek zároveň v tejto súvislosti spomenulo aj **administratívnu záťaž** – „(...) je tam kopec administratívy okolo toho.“ Práve v súvislosti s touto kritikou je podstatný postreh prednostky, ktorá uviedla, „že to finančné ohodnotenie ani neodzrkadľuje toto množstvo spojenej práce s tým, čo je okolo toho.“ **Na mieste je teda otázka zhodnotenia adekvátnosti výšky priznaného príplatku za činnosť mentora, ako aj administratívnej práce, ktorá sa s tým spája.**

86 §163 ods.3 Zákona o štátnej službe.

87 §163 ods.5 Zákona o štátnej službe.

88 §163 ods.7 Zákona o štátnej službe.

89 §136 ods.1 Zákona o štátnej službe.

4.7 Povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie štátnych zamestnancov

Nový zákon o štátnej službe taktiež priniesol povinnosť vyčleňovať prostriedky na vzdelávanie štátnych zamestnancov. Z rozpočtu na zabezpečenie kontinuálneho vzdelávania štátnych zamestnancov musia **služobné úrady vyčleniť prostriedky vo výške aspoň 0,5 % súčtu tarifných plátov zamestnancov** daného úradu s pred dvoch rokov na úhradu priamych nákladov.⁹⁰

V praxi sa vzdelávanie štátnych zamestnancov dotýka v dvoch oblastiach: v školeniach sprostredkovanými Inštitútom pre verejnú správu (IVS) a v odborných školeniach, ktoré sa týkajú odborov bývalej špecializovanej štátnej správy.

V prípade školení ponúkanými IVS **25 % respondentov ocenilo dostatočne širokú ponuku pre vzdelávanie**. Ďalšia štvrtina však vo vzťahu k ponuke školení od IVS identifikovala potenciálne problémy. Jeden prednosta upozornil, že v prípade zamestnancov daného okresného úradu vzniká problém pre plnohodnotný výber, nakoľko **na „inštitúte sa točia tie isté školenia“**. Iný prednosta zároveň spomenul, že niektoré školenia ponúkané štátnym zamestnancom sú zamerané všeobecne, napríklad na ústavu, zákon o štátnej službe a iné právne predpisy, „ktoré nemajú nič spoločné s ich výkonom práce.“ Podľa slov jednej respondentky sa však ponuka školení od IVS postupne lepšie, nakoľko už začal od úradov zbierať špecifické požiadavky na nové školenia. Zároveň ide o školenia kontrahované Ministerstvom vnútra SR, vďaka čomu nemusia zamestnanci hradiť účasť. V troch prípadoch však respondenti taktiež uviedli, že kapacita ponúkaných školení nie je dostatočná. Slovom jedného z nich: „(...) hneď sa nahlásime a aj tak sa nedostaneme, že je to už plné a ďalšie školenie nespraviam.“

Ako zásadnejší nedostatok pri školeniach IVS ale z výskumných rozhovorov vyplynul fakt, že tieto školenia sa najčastejšie konajú v Bratislave. **Na problém s umiestnením školení do Bratislavy konkrétne poukázalo 45 % prednostov a prednostiek**. Podľa slov jedného prednostu napríklad „lektori nie sú ochotní ísť na východ. Tak my preženieme tam úradníkov a pritom by sa to dalo pokojne robiť po krajoch.“ V dvoch prípadoch však respondenti dodali, že s IVS už prebieha komunikácia o tom, aby školenia realizoval výjazdovo a **v prípade veľkého záujmu o niektoré školenia už k takejto realizácii došlo**. Okrem dostupnosti z niektorých častí Slovenska a časovej záťaži spojené s presunmi na školenia do Bratislavy sa ako relevantný motív v súvislosti s touto témou ukázali náklady na cestovné. Päťna prednostov a prednostiek síce uviedla, že s preplácaním cestovných nákladov v súvislosti so školeniami doposiaľ problém nemala, no iných **30 % tento problém pociťovalo** a hovorilo o tom, že kvôli obmedzeným prostriedkom na preplatenie cestovných nákladov musia pristupovať k výberu školení alebo počtu vyslaných pracovníkov s rozvahou. Ako uviedla jedna prednostka, „ak tam chcete poslať všetkých, tak na to nie sú prostriedky.“ V súvislosti s týmto problémom sa jeden prednosta pozastavil práve nad spomínaným umiestnením školení do Bratislavy: **„Možno že by bolo vhodné to trochu rozdeliť a poposúvať do regiónov a tam šetriť finančné zdroje na to cestovné.“**

Okrem školení IVS sú však pre vybraných zamestnancov okresných úradov relevantné aj špecializované odborné školenia na úseku ich pôsobnosti, ktoré sa realizujú mimo štruktúr ministerstva vnútra (napr. školenia Úradu geodézie, kartografie a katastra SR pre pracovníkov katastra). **35 % respondentov uviedlo ako problém dostatok takýchto odborných školení**. Zároveň **45 % respondentov uviedlo ako problém skutočnosť, že tieto školenia sú spoplatnené**, pričom výška účastníckych poplatkov sa podľa slov respondentov pohybovala medzi 50 až 90 eurami na osobu. Limitovaný rozpočet v kombinácii s výškou účastníckych poplatkov môžu spôsobovať ťažkosti so zabezpečením účasti zamestnancov okresných úradov: „Keď sa objaví nejaké nové zaujímavé školenie, tak je automaticky spoplatnené a tie naše vyčlenené prostriedky sú v takej výške, v akej sú.“ Na odborné školenia sa tak nedostávajú všetci zamestnanci, ktorí by o nich mohli mať záujem: „(...) nepustíme troch, ale jedného z úradu.“

90 §162 ods. 15 Zákona o štátnej službe.

4.8 Individuálny plán kompetenčného vzdelávania

Zákon o štátnej službe hovorí o kompetenčnom vzdelávaní ako o systematickom vzdelávaní štátnych zamestnancov s cieľom **priebežného udržiavania, zdokonaľovania a dopĺňania požadovaných vedomostí, schopností a zručností potrebných na vykonávanie štátnej služby**, ako aj získaní **osobitných kvalifikačných predpokladov**, ktoré sú na vykonávanie štátnej služby potrebné.⁹¹ Radí sem najmä odborné, jazykové a manažérske vzdelávanie a vzdelávanie zamerané na osobnostný rozvoj a informačné technológie.⁹² Na základe požiadaviek na odborné kompetencie štátneho zamestnanca a výsledkov jeho služobného hodnotenia mu vypracúva jeho vedúci zamestnanec individuálny plán kompetenčného vzdelávania.⁹³

V prípade uskutočnených výskumných rozhovorov 45 % prednostov a prednostiek v súvislosti s touto témou uviedlo, že sa nejakým spôsobom podieľajú na tvorbe individuálnych plánov kompetenčného vzdelávania. Zároveň však platí, že v praxi ide primárne o agendu vedúcich zamestnancov, nakoľko **až 80 % respondentov spomenulo, že je tento proces v réžii vedúcich**.

4.9 Služobné hodnotenie

V novom zákone o štátnej službe došlo k opätovnému zavedeniu služobného hodnotenia (viď box č. 8). Ide o nástroj riadenia ľudských zdrojov, ktorý môže byť v realite nápomocný, ale aj neužitočný, či, v najhoršom prípade, veľmi škodlivý. Závisí to do veľkej miery od rozumného nastavenia procesov, prípravy hodnotiteľov (vedúcich zamestnancov), možnosti spätnej väzby hodnotených (aj v podobe odvolaní), ale i od **skutočného pochopenia jeho zmyslu všetkými zapojenými aktérmi**.⁹⁴

Box č. 8: Služobné hodnotenie

Služobným hodnotením sa hodnotia odborné vedomosti štátneho zamestnanca (30 bodov), jeho výkonnosť (40 bodov), schopnosti a kompetencie (20 bodov), ako aj prístup k osobnému rozvoju a vzdelávaniu (10 bodov).⁹⁵ Služobné hodnotenie sa uskutočňuje formou hodnotiaceho rozhovoru medzi hodnotiteľom alebo komisiou pre služobné hodnotenie a hodnoteným štátnym zamestnancom, pričom sa zameriava všetky hodnotené oblasti. V prípade, ak štátny zamestnanec nedosiahne vynikajúce výsledky alebo veľmi dobré výsledky, sa rovnako uvedú aj odôvodnenia výsledku služobného hodnotenia a odporúčania na zlepšenie vykonávania štátnej služby.

Okrem nastavenia procesov a prípravy však do určitej miery formovala hodnotenie viacerých respondentov aj predošlá skúsenosť so služobným hodnotením z 2004. Ako sa totiž ukázalo, **viac ako polovica prednostov a prednostiek poukazovala na prvý pokus so zavádzaním služobného hodnotenia, pričom iba raz išlo o pozitívnu asociáciu**.

Celkovo **polovica respondentov hodnotila súčasné nastavenie služobného hodnotenia negatívne**. Každý jeden z nich pritom poukázal na systém odmeňovania neumožňujúci dostatočnú motiváciu hodnotených zamestnancov. Rovnako sa spomínala vysoká miera subjektivity, zle nastavené kritériá a stupnica hodnotenia, veľká administratívna záťaž, či nadbytočnosť celého inštitútu. Ako uviedli viacerí prednostovia, jeho podoba nebola s nimi dopredu „prediskutovaná“, čo pravdepodobne viedlo k nedostatočnej internalizácii vyžadovaných postupov.

Štvrtina prednostov a prednostiek vnímala služobné hodnotenie neutrálne, a to buď kvôli krátkej skúsenosti s opätovne zavedeným služobným hodnotením, alebo ho považovali vyslovene za nástroj, ktorý

91 §164 ods. 1 Zákona o štátnej službe.

92 §164 ods. 2 Zákona o štátnej službe.

93 §164 ods. 3 Zákona o štátnej službe.

94 Prachárová, V. (2018): Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy v SR – Bez cieľa a bez účinku? Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, november 2018, ISBN 978-80-89957-10-1

95 § 123 ods. 1 Zákona o štátnej službe, dostupné na: <https://bit.ly/2QAJQfP>

„sa musí vedieť správne používať“, a teda prevedenie je „na ľudoch“, resp. „všetko (je) na pracovníkovi, aký systém si vytvorí“.⁹⁶

Rovnako štvrtina respondentov, ktorí sa vyjadrili pozitívne, poukázali najmä na možnosť „výchovy“ zamestnancov, priestor na vydiskutovanie si „rôznych názorov“ a na skutočnosť, že získajú „prehľad“ o existujúcej situácii, pričom ako dôležitý aspekt vnímali to, že je to povinné.

Kľúčovým je však fakt, že v súčasnosti prednostovia a prednostky voľne nerozhodujú o personálnych a ani finančných otázkach okresných úradov, za ktorých činnosť zodpovedajú. **Nemôžu teda riadne využívať potenciál, ktoré služobné hodnotenie ponúka ako nástroj riadenia ľudských zdrojov.**⁹⁷ Staroňová uvádza, že konečným cieľom služobných hodnotení (hodnotení výkonnosti) je vytvárať informácie, ktoré pomôžu vedúcim zamestnancom pri prijímaní rozhodnutí v oblasti riadenia ľudských zdrojov tak, aby viedli k zvýšeniu motivácie a k zlepšeniu individuálnemu výkonu štátnych zamestnancov.⁹⁸ V súčasnosti prednostovia a prednostky takúto možnosť nemajú.

Ministerstvo vnútra SR v reakcii na tento výsledok uviedlo, že v „personálnej oblasti neuvažuje s možnosťou priznania právnej subjektivity okresným úradom“.⁹⁹ Podľa ministerstva z Nariadenia služobného úradu Ministerstva vnútra SR č. 56/2017 o personálnej pôsobnosti vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v znení neskorších predpisov „vyplýva pre prednostov a prednostky takmer rovnaká personálna právomoc vo vzťahu k štátnym zamestnancom okresného úradu ako pre generálneho tajomníka služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky vo vzťahu k štátnym zamestnancom v služobnom úrade“. Generálny tajomník však na rozdiel od prednostov a prednostiek podľa čl. 2 ods. 3 uzatvára dohodu o preložení štátneho zamestnanca do iného služobného úradu, odvoláva z funkcie vedúceho zamestnanca podľa ustanovení zákona o štátnej službe (napríklad aj ak sú dosiahnuté uspokojivé výsledky v služobnom hodnotení) či určuje osobný plat podľa zákona o štátnej službe. Je teda diskutabilné, či možno hovoriť o „takmer rovnakých“ personálnych právomociach.

4.10 Zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu

Zásadnou zmenou spojenou s novým zákonom o štátnej službe bolo taktiež zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu ako krok obmedzujúci politicky motivované personálne výmeny. Z oslovených prednostov a prednostiek sa až **55 % z nich pri otázke na zhodnotenie tejto zmeny vyjadrilo v zmysle, že ju vo všeobecnosti vnímajú pozitívne**. Jeden prednosta sa vyjadril, že „(...) keby prednosta mohol odvolať vedúceho kedykoľvek bez udania dôvodu, je to zasa subjektívny postoj, a to si myslím, že nie je na mieste.“ Podobne sa vyjadril aj ďalší s poukázaním na to, že „človek by mal vedieť, prečo bol odvolaný.“

Dôležitým motívom bolo preto poukázanie na politické výmeny v minulosti, s ktorými uviedlo skúsenosť 50 % respondentov – ako uviedol jeden z prednostov, „po každých voľbách do Národnej rady došlo samozrejme k rotácii kádrov, čiže personálnym výmenám jednotlivých stupňov riadenia u vedúcich zamestnancov.“ Iná prednostka sa vyjadrila, že v minulosti „proste prišla vláda, všetci vedúci pracovníci sa odvolali vrátane prednostu a prišli noví ľudia úplne z ulice“. V tejto veci zároveň poukázala na už naznačený problém, že noví ľudia často predmetnej „problematike nerozumeli“ a dokonca „vedúci pracovník, vedúci odboru riadil ľudí,

96 Viď aj - Prachárová, V. (2018): Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy v SR – Bez cieľa a bez účinku? Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, november 2018, ISBN 978-80-89957-10-1

§ 123 ods. 1 Zákona o štátnej službe, dostupné na: <https://bit.ly/2QAIQfP>

97 Prachárová, V. (2018): Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy v SR – Bez cieľa a bez účinku? Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, november 2018, ISBN 978-80-89957-10-1

98 Staroňová, K. (2017): Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission, © 2017, Government Office of Slovakia, EUPAN, dostupné na: <https://bit.ly/2DpiTzo>, str. 13

99 Odpoveď Ministerstva vnútra Slovenskej republiky na otázky zaslané Inštitútom pre dobre spravovanú spoločnosť z dňa 10.12.2018. Celá korešpondencia je pre úplnosť zverejnená v Prílohe č.1.

ktorí boli múdrejší ako ten vedúci.“

Podľa časti respondentov tak zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu **dopomohlo k zastabilizovaniu štátnej služby**. U 35 % z nich došlo k poukázaniu na zabezpečenie pocitu istoty. Slovom jedného z nich, „(...) tá forma, že keď ste v štátnej službe a ste neodvolateľný, (...) dáva istotu pracovníkom nejakú, o ktorú sa opierajú, a to ako veľmi pozitívne vnímajú, že je to taká, po starom, definitíva.“

U 15 % respondentov sa však pri všeobecnom zhodnotení objavil aj negatívny pohľad, vysvetlený okrem iného aj tým, že „**menežér si rád vyberá najbližších zamestnancov**.“ V tejto súvislosti viacerí respondenti rozvinulo pri motíve zastabilizovania štátnej služby úvahy o zabetónovaní. Až 50 % prednostov a prednostiek pripustilo, že zrušenie možnosti odvolať vedúcich bez udania dôvodu spôsobilo potenciálny problém pre rozviazanie pracovného pomeru s problematickými vedúcimi zamestnancami: „Keby vám akože fakt robil zle alebo nejakým spôsobom schválne sabotoval činnosť a výkon, tak naozaj ho máte problém dostať z toho miesta, alebo vymeniť a pritom pod ním môže byť niekto ďaleko šikovnejší, že by ste ho rada presunula, vymenila alebo podobne.“

Názory sa však líšili v tom, či súčasná právna úprava poskytuje dostatočné nástroje pre rozviazanie pracovného pomeru s takýmito pracovníkmi. Celkovo 30 % prednostov a prednostiek sa na problematiku pozeralo tak, že problém so zabetónovaním vnímali a zároveň **súčasnú úpravu považovali za nedostatočnú**. Jedna prednostka sa v tejto veci vyjadrila nasledovne: „Chcela by som vidieť, ako by bol niekto zbavený funkcie na základe služobného hodnotenia. To by neprešlo, by sme išli na súd. (...) Služobné hodnotenie v tomto smere nie je cestou. Dekrét by mi neprešiel, nepotvrdili by mi to.“ Tento pohľad podporujú aj slová iného prednostu, ktorý uviedol, že „maximálne viete dať zlé služobné hodnotene a to nie je také jednoduché. Súdly stoja na strane slabšieho.“ Následne doplnil: „V zákone je porušenie služobnej disciplíny vážnym spôsobom, napr. že požíva alkohol. Ale čo presne to znamená?“

Na druhej strane 20 % z respondentov problém s potenciálnym zabetónovaním vnímalo, no súčasná **právna úprava je podľa nich na obdobné situácie dostatočná**: „Je ten spôsob potom zdĺhavý, dostať niekoho odtiaľto preč. Ale keď si niekto fakt neplní svoje povinnosti, nechodí do roboty tak, ako má, určite zákon na to pamätá, len je to zase o administratíve, o napomenutí atď.“ Obdobne to vyjadril iný prednosta, hovoriac že „ten proces nie je jednoduchý, ale pokiaľ je dôvod na odvolanie vedúceho, keď si ide za tým, potom to dosiahne.“

Napokon 25 % prednostov problém so zabetónovaním odmietalo a súčasnú právnu úpravu považovali pre vysporiadanie sa s problematickými pracovníkmi za postačujúcu. Podľa jedného z prednostov v prípade, že existujú „vážne problémy, ktoré sa týkajú odbornosti, morálky a pracovných výkonov, tam nie je o čom. To sú rôzne možnosti, ako to riešiť. (...) Ak sú to vážne problémy, myslím si, že na ministerstve musia uznať, že to treba takto riešiť.“ Ráznejšie sa vyjadrila iná prednostka: „Niektorí povedia, že sú tam zabetónovaní. Nie je to pravda. (...) Ale ak poruší zákonník práce, alebo sú neuspokojivé výsledky pri služobnom hodnotení, tak sa môže odvolať. To nie je, že je tu navždy zabetónovaný. (...) Keď toto hodnotenie zašlem do Bratislavy, dokomunikujem, dá sa odvolať bez problémov.“

Aký je v súvislosti so zrušením možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu potenciál nového zákona prispieť do budúcnosti k depolitizácii štátnej služby? Z vyjadrení päťtiny respondentov je možné v tejto veci vyčítať optimizmus, ktorý sa dá opísať slovami jedného prednostu: „**V čom je tento zákon efektívny je odpolitizovanie na okresných úradoch na všetkých funkciách od prednostu nižšie**, tzn. vedúci odborov, odborní radcovia a všetci ostatní zamestnanci na okresných úradoch. Ja si osobne myslím, že tu žiadna politika nie je.“

Naopak u ďalšej päťtiny vyplývala z vyjadrení respondentov skepsa. Dôležitým môže byť v tomto aj zachovanie súčasného znenia zákona: „(...) môže dôjsť k zmene novej garnitúry a takisto aj k zmene zákona o štátnej

službe. Je to na prvý pohľad v poriadku, ale nie je povedané, že to nie je jednoduché vymeniť.“ Obdobne to vnímal aj ďalší prednosta: „Ťažko je v tomto momente hodnotiť, ako to bude ozaj vyzeráť po voľbách – čo sa ešte vymyslí v rámci nejakých právnych nuáns a ako to postihne pracovníkov štátnej správy.“ Okrem poukázania na potrebu vyčkat' na prax po zmene vlády však zazneli aj silnejšie obavy. V jednom rozhovore zaznelo z úst prednostky, že vedúci zamestnanci na príslušnom okresnom úrade „hovoria, že tomu ani neveria, že vždy si nájdu nejaký dôvod.“ Podobný pohľad priniesla iná prednostka, podľa ktorej platí, že „ **kto chce, palicu si vždy nájde.**“

5 NOVÝ ZÁKON O ŠTÁTNEJ SLUŽBE PODĽA VEDÚCICH ZAMESTNANCOV – VÝSLEDKY Z FOKUSOVEJ SKUPINY

Počas fokusovej skupiny účastníci jasne **poukázali na príklady politizácie, pričom považovali za diskutabilné, či nová právna úprava pomôže k zmene.** Ako konkrétne zaznelo: „Tak to funguje aj v červenom, aj v bielom, aj v žltom. Tá strana, ktorá je pri moci si to vybaví.“ Vyzdvihla sa pritom aj skutočnosť, že k zmenám neprichádza iba na najvyššej pozícii: „Horšie je, že to je aj na nižšej úrovni, lebo my by sme mali byť profesionáli. Keď ešte vymenia prednostov, tak to áno, ale keď aj vedúcich odborov, tak to je zlé.“ V nasledujúcich častiach budú rozobrané poznatky vedúcich zamestnancov na konkrétne zmeny, ktoré priniesol nový zákon o štátnej službe.

5.1 Najväčšie prínosy zákona o štátnej službe

Vedúci zamestnanci najskôr uviedli, že si nie sú istí, či sa ich vôbec zmena právnej úpravy dotkla. Následne však poukázali na krok vpred v podobe **uznania praxe a stanovenie hranice odchodu do dôchodku.** Vyzdvihli pritom, že v stanovenom veku 65 „dokonca prebehli aj parlament“, pričom „aj keď je možné ďalej robiť, je dobré pre zamestnancov, že je to tam zakotvené“.

5.2 Najväčšie nedostatky zákona o štátnej službe

Najväčšia kritika padla na nutnosť uskutočňovať výberové konania aj pri dočasnej štátnej službe. Konkrétne sa v tejto veci uviedlo: „Je proste absolútne nelogické, keď nám vypadne zamestnanec, dajme tomu, že ho zrazilo auto alebo nejaká nemoc, že sa majú robiť výberové konania“. Celé výberové konania sú podľa nich náročné nielen časovo, ale aj administratívne „Pani prednostka k tomu podpisuje haldy papierov. Tým, že máme personalistku dokonca až v (ďalšom meste), (...) pomaly komunikujeme s polkou Slovenska,“ pričom to podľa nich „nevyrieši situáciu – kým sa sem nový človek dostane, tak sa možno vracia ten pôvodný už aj späť“. Ďalšia vec podľa nich je, že nakoľko „počty na úrade sú (...) naozaj na hrane“, je veľký problém nahradiť už len jedného zamestnanca, kým prebehnú všetky procesy týkajúce sa výberového konania. Nepovažujú to za dobrý krok najmä vtedy, ak vedia, že by „mali kolegu, ktorý je v dôchodku a bol by ochotný prísť a pomôcť a ešte je aj v tej práci dobrý“.

Rovnako im **prekáža zákaz podnikania,** nakoľko v minulosti to bolo aspoň čiastočne možné, ale teraz je to v „hrubom porušení služobných povinností, ak (sa nahlási) akýkoľvek druh podnikania“. Podľa nich je to problematické aj z toho titulu, že po zákaze podnikania žiadnu kompenzáciu nezískali lebo „obyčajne, keď sa tvoria zákony je to tak, že keď mi uložia nejakú povinnosť, tak sa to kompenzuje nejakým právom alebo proste nejakým benefitom“. Skôr naopak mali vedúci zamestnanci pocit, že sa im zhoršuje platové ohodnotenie, pričom to ilustrovali na príklade príplatku za riadenie. Celkovo vnímajú, že sú znevýhodnení

v porovnaní s inými: „Ozývajú sa teraz aj súdni úradníci, majú tie isté tabuľkové platy ako my a im sa sľúbi 26 %. Tu sa robí veľká veda z toho, že my dostaneme 10 %, ale po koľkých rokoch.“

Celé je to spôsobené podľa vedúcich zamestnancov faktom, že štátni zamestnanci sú „vždy na pokraji spoločnosti“, pričom sa im venuje „pozornosť, keď treba znižovať stavy a šetriť“. V tejto veci narazili aj na širší problém: „Keď vypadne tá naša stará generácia, čo dlhé roky ťahá, tých mladých sem nedostanete. Bolo by to veľmi dobré, aby mladí prišli, ale za tie peniaze neprídu.“ Navyše tam podľa nich „kariérny postup nie je možný žiaden“.

5.3 Školenie k zákonu o štátnej službe

K zákonu o štátnej službe nemali vedúci pracovníci žiadne školenie. Väčším problémom však podľa nich je, že chodia k nemu **usmernenia až po jeho účinnosti**.

Jeden účastník fokusovej skupiny si vysvetlil neponúkanie školenia k zákonu tak, že personálnym oddelením okresného úradu je centrum podpory, čiže v zásade to oni ani nepotrebujú.

5.4 Rada pre štátnu službu

Obdobne ako prednostovia nemali ani vedúci zamestnanci doposiaľ žiadnu **priamu skúsenosť** s činnosťou Rady pre štátnu službu. Niektorý dokonca reagovali: „Kto to je vlastne? Ani nevieme, či už existujú. V zákone je to stanovené, ale už sú zriadení?“

Pri poukázaní na ich náplň práce podľa znenia zákona reagovali na ich výskumnú činnosť s tým, že už takú podobnú činnosť zachytili. Konkrétne spomenuli, že je vybratá nová firma, ktorá robí prieskum, pričom: „merajú koľkokrát voláme, ako dlho. Museli sme im napísať, akú máme náplň práce. V rámci svojho pracovného času“. Navyše upozornili, že dotknutá firma robí veľké zovšeobecnenia: „(...) nedá sa to priemerovať. Každý úrad, každá stránka je iná. Si zoberte, že niektorí ľudia ani nemajú pri sebe všetko, čo potrebujú, tak ho tam máme trištvrte hodiny, ten čo má, je vybavený za 10 minút“.

5.5 Výberové konanie

Ako na začiatku fokusovej skupiny už uviedli, **nepocitujú žiadnu zmenu prijatím nového zákona** v oblasti riešenia problematiky politizácie. Podľa nich politizácia bola a bude. Dokonca spochybnili celkovú pridanú hodnotu výberových konaní: „Kebyže prejde tými otázkami môžeme tu mať človeka, čo nič nevie. Neriešia nič.“

5.6 Inštitút mentora

Inštitút mentora **zatiaľ vedúci pracovníci nevyužili**. Uznávajú, že je dobré, že dostanú príplatok za zaškoľovanie, avšak zároveň existuje okolo toho mnoho administratívy, ktorá môže veľmi zaťažovať.

5.7 Povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie štátnych zamestnancov

Hneď na začiatku poukázali účastníci fokusovej skupiny, že nemajú nič s vyčleňovaním finančných prostriedkov. Ich jedinou úlohou je nahlásiť sa na školenia, pričom **v realite často nepostupujú „v súlade s kompetenčným plánom**, lebo sa tie školenia neuskutočnia, alebo sa tam nedostaneme“.

Čo sa týka obsahu vzdelávania poukázalo sa na to, že **nemajú na výber odborné školenia**, ale skôr iba tzv. osobnostné. V tejto veci upresnili, že odborné si zabezpečujú skôr „po svojej línii“. Ďalší účastník podotkol, že v ponuke sa opakuje školenie k správne poriadku, ale nie je dobré. V tejto veci padlo aj vyjadrenie, že si vedia zákon „prečítať aj doma“. Rovnako sa poukázalo na väčší problém, a to, že **ministerstvá síce niekedy robia užitočné odborné školenia, ale pýtajú za nich príplatky**, a preto tam nechodia.

5.8 Individuálny plán kompetenčného vzdelávania

Individuálny kompetenčný plán robia vedúci pracovníci so zamestnancami. Ako už bolo naznačené, často sa v realite nenaplnia, ale najmä z objektívnych **príčin** – školenie sa buď neuskutoční alebo tam nemajú dostatočné kapacity na prijatie všetkých záujemcov.

5.9 Služobné hodnotenie

Vedúci zamestnanci hneď na úvod spomenuli školenie k služobnému hodnoteniu, ktoré považovali za prínosné, **k samotnému nástroju riadenia ľudských zdrojov sa však stavajú kriticky**. Konkrétne uvádzajú viacero nedostatkov existujúceho nastavenia.

Po prvé, celý proces je podľa vedúcich zamestnancov **„prebyrokratizovaný“ a časovo náročný**. Ako priblížila jedna vedúca pracovníčka „je časovo náročný, tým, že sme my malý úrad a robíme všetky úkony, čo robia aj ostatní – u nás sú kumulované pozície. To znamená, že u nás z 8 vedúci odborov, 5-6 okrem toho, že robia riadiaceho zamestnanca, robí aj svoju vlastnú agendu“, s čím sa podľa nej nepočítalo. Celkovo je to podľa nich „veľmi pracné“.

Po druhé, došlo k **zlému nastaveniu kritérií**, nakoľko sa dostatočne neprihliadalo na špecifiká štátnej služby. Ako konkrétne uviedli: „My máme naše hlavné úlohy určené smernicou o vnútornej organizácii. (...) Ja tam môžem akurát tak kvalitu a ochotu zamestnanca hodnotiť“.

Po tretie, **nie je podľa nich dobre nastavená stupnica hodnotenia**. Konkrétne zaznelo „hodnotenie 1-5, s tým, že 3 je super, ale jedna je úplne nadpriemerný, je úplne zle“. Zamestnanci sa podľa nich pri 3 totiž „cítia úplne dotknutí. Myslia si, že je to zlé hodnotenie“. Celkovo je to podľa nich veľmi nevhodné, aby sa dospeli ľudia hodnotili ako v škole. Navyše, podľa niektorých vedúcich zamestnancov dostali od ministerstva vnútra odporúčanie, aby hodnotili určitým spôsobom kvôli nedostatku finančných prostriedkov.

Po štvrté, služobné hodnotenie je podľa nich **veľmi subjektívne**. Počas diskusie napríklad zaznelo, že to každý „hodnotí veľmi subjektívne. Aj rozdiely medzi odbormi trebárs existujú. Ťažko sa to stanoví tak, aby ten zamestnanec mal pocit, že je rovnako hodnotený ako zamestnanec z iného odboru. Je to čisto subjektívne.“ Celé to potom podľa nich „nemá význam. Nemá to efekt.“

Po piate, služobné hodnotenie **nie je ani vhodný nástroj na zber dát**. Ako uviedla jedna vedúca zamestnankyňa: „Viete, mám tri pracovníčky, som s nimi celú pracovnú dobu, čo ja potrebujem zbierať? Aké dáta? Operatívne všetko riešime.“

Po šieste, vedúci zamestnanci poukázali na **nedostatočnú možnosť najlepších zamestnancov finančne ohodnotiť na základe výborného hodnotenia**: „(...) aký to má význam, keď mám 20 rokov osobný príplatok 20 eur? Keď som žiadala centrum podpory, aby zamestnankyňa, ktorá nemá žiaden, ho dostala, tak to poslali ministerstvu a oni zas niekam a odpovedia mi o mesiac, že majú taký rozpočet a nedajú mi ani halier. Načo budem hodnotiť, keď nemôžem ohodnotiť?“ Ďalšia priblížila: „Mám stredoškolačku, ktorá sa chytila a za tri roky som jej nemohla nič dať, iba sto eur dostala, čo dostali všetci plošne. Iba odporučili, nech prednostka

zoberie niekomu alebo ak ma niekto dlhodobo PN, nech sa to jemu zoberie. Ale komu?“ Upozorňovali pritom na skutočnosť, že v minulosti mali vedúci pracovníci viac možností regulovať odmeňovanie: „(...) predtým to bolo s príplatkami jednoduchšie. Vedúci teraz nemá žiadne kompetencie, len povinnosti. Voľakedy dali štvrťročne peniaze a ja som mohla dať viac tomu, kto robil prácu navyše, keď niekto chýbal“.

Celkovo sa účastníci fokusovej skupiny zhodli, že služobné hodnotenie pre nich „nemajú žiaden význam“.

5.10 Zrušeniu možnosti odvolať vedúcich zamestnancov bez udania dôvodu

Zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov vnímajú **pozitívne**. Neumožňuje to totiž nekontrolovanú, resp. ničím neobmedzovanú výmenu personálu a je potrebné zdôvodnenie.

Nepredstavuje to však absolútne riešenie problémov s politizáciou. Všetko sa však dá podľa názoru účastníkov fokusovej skupiny totiž obísť, konkrétne uviedli, že kto naozaj chce „cestu si nájsť“.

5.11 Zhrnutie

Nová právna úprava podľa vedúcich zamestnancov, ktorí sa zúčastnili fokusovej skupiny **nevedla k depolitizácii** a ani k profesionalizácii štátnej služby.

V prípade výberových konaní prevažujú všetky pozitíva vyžadovanie ich konania aj v prípadoch, kedy sa hľadá zamestnanec iba na určité obdobie. Rovnako ich nastavenie ako aj nastavenie podmienok za akých sa dá odvolať vedúceho zamestnanca nedokážu úplne eliminovať politické vplyvy, ktoré **sú badateľné za všetkých vlád bez ohľadu na ich zaradenie v politickom spektre**.

Pri profesionalizácii nepostačuje vytváranie individuálneho plánu kompetenčného vzdelávania a ani povinnosť vyčleňovania finančných prostriedkov na vzdelávanie štátnych zamestnancov, **pokiaľ nebude zaručená dostatočne široká ponuka odborných školení**. Tu sa však naráža na zásadnejší problém – fluktuácia zamestnancov na úrovni ministerstiev má vplyv na to, ako odborne vedia poradiť štátnym zamestnancom na okresných úradoch. Ako uviedli počas diskusie „Nie je zhora nikoho, kto by to vysvetlil, lebo keď s tým niekto nerobil 5 rokov, nebude rozumieť súvislostiam v zákone“. Dokonca padlo vyjadrenie:

„Ja chápem, že všade sa obmieňajú ľudia, ale tí mladí nevedia. Najbližších 10 rokov ako urobíme, tak bude, lebo nie je nikto zhora, kto by nám odbornú pomoc poskytol. Zákony sú také, že ak s tým človek nerobil minimálne 5 rokov, tak nám nevie vysvetliť, tie súvislosti. **Tam na ministerstve, by mali rozmyšľať koho príjmu.** Mali by tam byť odborníci z praxe. To je na každom jednom odbore.“

Riešenie potom nachádzajú v konzultáciách s inými okresnými úradmi, ako sa však ukazuje, nie všetci postupujú rovnako: „(...) konzultujem s kolegyňami a zistím, že **ten istý prípad, riešime každý okresný úrad iným spôsobom**. Nehovorím, že všetky tri nie sú správne, ale jeden je dajme tomu zdĺhavý“. Malo by dôjsť k zjednoteniu výkladu a „každý po vlastnej línii by mal dostávať viac informácií. Ak dajú novelu zákona, tak by mali existovať oficiálne výklady“.

Rovnako ako v prípade prednostov sa poukázalo na to, že o pár rokov budú mať problém získať dostatok pracovníkov na bezproblémový chod okresného úradu. Počas fokusovej skupiny napríklad zaznelo, že „**o 5, 10 rokov nebude mať kto na úradoch robiť. Za týchto podmienok nie.** Jedine tak, že má manželka podnikateľa. Mladí nemajú ani príplatok za prax, ktorý nám pomáha.“ Už v súčasnosti sú podľa nich „okresné úrady (...) prestupnou stanicou pre šikovných. Mladí tu neostanú, možno iba ženy, keď muž zabezpečí rodinu – možno tie mamičky.“

DISKUSIA VÝSLEDKOV

Kvalita štátnej správy je ovplyvnená množstvom faktorov, no do veľkej miery súvisí s činnosťou štátnych zamestnancov. Práve oni sa totiž zúčastňujú na tvorbe a realizácii nielen výkonu štátnej správy, ale aj štátnej politiky ako takej.

Hlavným cieľom analýzy bolo prostredníctvom plošného zberu primárnych dát **zmapovať politizáciu na úrovni miestnej štátnej správy**, ktorá tak ako ústredná úroveň podlieha politickej kontrole, no dlhodobo unikala systematickej pozornosti výskumníkov a verejnosti. Výskum sa zamerail na dve oblasti, a to na **mieru fluktuácie vedúcich zamestnancov okresných úradov** v nadväznosti na voľby (politizáciu) a na **uplatnenie nového zákona o štátnej službe v praxi**, nakoľko jeho cieľom bola aj profesionalizácia a odpolitizovanie štátnej správy.

Po voľbách 2016 došlo k minimálnym výmenám vedúcich zamestnancov na okresných úradoch. V prípade **okresných úradov I. typu** sa v čase do 100 dní od konania parlamentných volieb 2016 **vymenili 2 % vedúcich zamestnancov**. Na **okresných úradoch II. typu** bola zaznamenaná v danom čase **výmena 1,3 % vedúcich zamestnancov**. U **okresných úradov III. typu** zas bola zistená **výmena 2,9 % vedúcich zamestnancov**. Pre porovnanie, na úrovni ministerstiev boli v minulosti bežné výmeny najmenej tretiny¹⁰⁰ vedúcich zamestnancov v čase 100 dní od konania parlamentných volieb. Pri zameraní sa priamo na fluktuáciu po voľbách 2016 sa ukázalo, že sa vymenila v priemere pätina vedúcich zamestnancov všetkých ministerstiev. **Miestna štátna správa teda v danom období čelila značne nižšej fluktuácii vedúcich zamestnancov, ako ústredná štátna správa.**

Uvedené výsledky naznačujúce minimálne výmeny v závislosti od volieb na okresných úradoch však treba chápať ako **nepriame – a neočistené – zmeranie politizácie okresných úradov**. Keď sa v rámci rozhovorov zamerala pozornosť na túto problematiku, respondenti uviedli, že **v minulosti bola politizácia na okresných úradoch nepopierateľne prítomná** – dochádzalo k plošným výmenám v závislosti od zmeny vlády. Dialo sa tak bez rozdielov od toho aké strany boli pri moci.

Výskumom zistenú fluktuáciu v širšom medzivolebnom období prednostovia a prednostky pripisovali najmä neatraktivite pracovných miest v miestnej štátnej správe (zvyčajne „prestupná stanica“). V tomto kontexte je navyše dôležité zvýrazniť, že nový zákon o štátnej službe niektorými svojimi ustanoveniami, ako obmedzenie možnosti odvolať zamestnanca bez udania dôvodu a povinné výberové konania, podľa prednostov a prednostiek pomáha k depolitizácii štátnej správy. Zaujímavosťou je, že vedúci zamestnanci z uskutočnenej fokusovej skupiny boli v tejto veci viac skeptickí, nakoľko sa podľa nich aj táto právna úprava dá obísť. Tento pohľad potvrdzovali aj výpovede niektorých prednostov a prednostiek.

Počas rozhovorov sa poukázalo na viaceré problémy súvisiace so súčasným nastavením miestnej štátnej správy. Spoločným menovateľom bolo, že prednostovia a prednostky **nemajú dostatočné právomoci** na riadenie podstatných náležitostí chodu okresných úradov, napriek tomu, že zaň nesú zodpovednosť. Ako ilustrujú predchádzajúce kapitoly, konkrétne oblasti, kde sa táto nerovnováha prejavuje, je napríklad využívanie služobného hodnotenia ako nástroja na riadenie ľudských zdrojov alebo operatívne obsadzovanie voľných štátnozamestnaneckých pozícií či naplnenie materiálno-technických potrieb úradu.

Celkovo sa z poznatkov zozbieraných počas výskumu dokonca ukazuje, že **postupný odchod služobne starších zamestnancov do dôchodku** a zároveň nedostatok nových pracovníkov kvôli neatraktivite pozícií vychádzajúcich zo slabého finančného ohodnotenia, vysokých nárokov na zamestnancov a nepriznaného honoru vedie k potenciálnemu riziku zabezpečenia plnohodnotného chodu okresných

100 Prachárová V., Košťál, C., Staroňová, K. (2017): Chcete žiť v neistote? Zamestnajte sa na ministerstve. Denník N, 28. 11. 2017. Dostupné na: <https://den- nkn.sk/619785/chcete-zit-v-neistote-zamestnajte-sa-na-ministerstve/>

úradov v budúcnosti. Podľa dát sprístupnených Ministerstvom vnútra SR¹⁰¹ je v miestnej štátnej správy zaradených do prvých dvoch platových tried – teda s tarifným platom pod úrovňou minimálnej mzdy¹⁰² - 13 % zamestnancov v štátnej službe. Aj po zvyšovaní plátov v štátnej správe po desať percent v roku 2019 a 2020 hrozí, že budú poberať plat približne do výšky minimálnej mzdy.¹⁰³ Zároveň je **na okresných úradoch 80 % zamestnancov v štátnej službe zaradených do niektorej z prvých piatich platových tried, teda s tarifným platom nanajvyš 645,50 eura mesačne**¹⁰⁴. Ich tarifný plat sa bude po spomínanom zvyšovaní pohybovať pod úrovňou priemernej hrubej mesačnej mzdy v národnom hospodárstve.¹⁰⁵ Pochopiteľne netreba opomínať to, že celkový funkčný plat štátnych zamestnancov môže byť vyšší, nakoľko štátni zamestnanci okrem tarifného platu môžu získať rôzne príplatky. Uvedené nastavenie základného platového ohodnotenia však môže obzvlášť vo viac rozvinutých okresoch potenciálnych uchádzačov o zamestnanie pri porovnaní so súkromným sektorom skôr odrádzať.

tvom dkov” atraktivity zamestnania v miestnej štátnej správe. Ministerstvo vnútra SR v tejto súvislosti poukázalo na to, že v rámci „merania a vyhodnocovania procesov aktuálne realizuje aktivitu s cieľom prehodnotiť kapacity, určiť systemizáciu počtu zamestnancov podľa jednotlivých odborov okresných úradov a prehodnotenie ich platového zaradenia a najmä zosúladienia platových tried v rámci jednotlivých organizačných jednotiek na všetkých okresných úradoch a centrách podpory“.

Je otázne kedy a ako presne sa výsledky merania a prehodnocovania pretavia do praxe. Kozmetické úpravy však prednosťami a prednosťami naznačované problémy nevyriešia.

101 Odpoveď Ministerstva vnútra SR na žiadosť o sprístupnenie informácií zo dňa 26.11.2018.

102 Príloha č. 3 k zákonu č. 55/2017 Z.z.

103 Prachárová, V., Kačur, J. (2018): „Budeme vďační aj za politických nominantov?“ *SME*, 06.12.2018, dostupné na: <https://komentare.sme.sk/c/22001562/budeme-vdacni-aj-za-politickych-nominantov.html>

104 Príloha č. 3 k zákonu č. 55/2017 Z.z.

105 Prachárová, V., Kačur, J. (2018): „Budeme vďační aj za politických nominantov?“ *SME*, 06.12.2018, dostupné na: <https://komentare.sme.sk/c/22001562/budeme-vdacni-aj-za-politickych-nominantov.html>

PRÍLOHA Č. 1

1. „Vzhľadom na opakujúce sa problémy s včasným zabezpečením materiálno-technického vybavenia okresných úradov viacerí prednostovia a prednostky otvorili tému vrátenia právnej subjektivity (okresným úradom). Je si Ministerstvo vnútra SR vedomé tejto situácie (problémov s centrami podpory)? Ak áno, má rozpracované návrhy na jej riešenie v rámci súčasného nastavenia, resp. pripúšťa otvorenie diskusie o navrátení právnej subjektivity okresným úradom?

Vyjadrenie:

Realizáciou Programu ESO na úseku štátnej správy došlo k zásadnému zníženiu počtu organizácií a vytvorením integrovaných úradov miestnej štátnej správy. Okresné úrady sa stali preddavkovými organizáciami Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, čím sa znížil počet subjektov, ktoré dovtedy nakladali s majetkom štátu, vykonávali verejné obstarávanie a rozhodovali o personálnych otázkach. Týmto opatrením sa riadenie a kontrola verejných prostriedkov stali viac transparentnými. Znamenalo to tiež zníženie výdavkov - centralizáciou podporných činností prierezového alebo obslužného charakteru.

Spájanie úradov miestnej štátnej správy prinieslo aj úsporu pre rozpočet verejnej správy. Klesli predovšetkým výdavky na prevádzku a správu budov a náklady verejného obstarávania. V sídlach krajov vzniklo 8 centier podpory, do ktorých bola centralizovaná administratívna podpora okresných úradov, ako je napr. účtovníctvo či personalistika.

Problémy spojené s dodávkou materiálno-technického vybavenia neboli spôsobené centrami podpory, ale dĺžkou obstarávania tovarov/služieb. Verejné obstarávania, na zabezpečenie potrebných tovarov a služieb, už prebehli a priniesli výrazné úspory.

Nakoľko Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky nákupy realizuje centrálné a aj v minulosti obvodné úrady zabezpečenie niektorých tovarov/služieb (napr. informačné technológie, investičnú výstavbu, automobilovú techniku) nemali v kompetencii, pokladáme navrátenie právnej subjektivity okresným úradom v oblasti materiálno-technického zabezpečenia a správy majetku za nenáležité, a preto Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky neuvažuje s navrátením právnej subjektivity okresným úradom.

V rámci optimalizácie procesov sa realizuje procesný audit centier podpory, ktorého výsledkom budú návrhy na zlepšenie poskytovania podporných činností. Zameriava sa aj na identifikáciu duplicitných činností na okresných úradoch a centrách podpory, identifikáciu najnáročnejších, najzdĺhavejších a najčastejšie vykonávaných procesov na centrách podpory, ktorých optimalizácia má za cieľ zlepšiť spoluprácu s okresnými úradmi.

2. V nadväznosti na právnu subjektivitu sú podľa prednostov a prednostiek problémy aj v personálnej agende. Prednostovia a prednostky nesú zodpovednosť za chod okresných úradov, no zároveň nemajú v rukách personálne a finančné otázky. V praxi tak dochádza k problémom, napríklad, aj pri využití služobného hodnotenia ako nástroja na riadenie ľudských zdrojov. Rovnako sa počas rozhovorov poukázalo na zdržania pri vybavovaní súhlasu na vyhlásenie výberového konania, kde administratívny proces brzdí promptne obsadenie voľného miesta a nastávajú, napríklad, situácie, že konkrétnemu útvaru 3 mesiace chýba človek, ktorého agendu už ostatní nestíhajú pokryť. Kde vidí Ministerstvo vnútra SR riešenie?

Vyjadrenie:

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v personálnej oblasti neuvažuje s možnosťou priznania právnej subjektivity okresným úradom. Personálna pôsobnosť prednostov a prednostiek okresných úradov je upravená Nariadením služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 56/2017 o personálnej

pôsobnosti vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov v znení neskorších predpisov. Z uvedeného nariadenia vyplýva pre prednostov a prednostky takmer rovnaká personálna právomoc vo vzťahu k štátnym zamestnancom okresného úradu ako pre generálneho tajomníka služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky vo vzťahu k štátnym zamestnancom v služobnom úrade. Tá istá rozsiahla pôsobnosť je upravená aj vo vzťahu k zamestnancom vo verejnom záujme.

Okresné úrady, rovnako ako aj iné organizačné zložky a útvary Ministerstva vnútra Slovenskej republiky majú záväzne určené limity finančných prostriedkov, z ktorého musia prednostovia a prednostky vychádzať vo svojej personálnej pôsobnosti. To znamená, že štátnym zamestnancom vo svojej personálnej pôsobnosti môžu priznať len také platové náležitosti a v takej výške, ktorá je v súlade so schválenými záväznými limitmi mzdových prostriedkov určených okresnému úradu.

Pri obsadzovaní voľných a dočasne uvoľnených štátnozamestnaneckých miest okresné úrady postupujú v súlade s § 39 až 47 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“) a usmernení generálneho tajomníka služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktoré je záväzné pre všetky organizačné útvary ministerstva. V súčasnom období na okresných úradoch prebieha mapovanie procesov jednotlivých činností na základe ktorého sa stanoví počet funkčných miest a zaradenie zamestnancov do príslušných platových tried podľa jednotlivých organizačných útvarov okresných úradov v Slovenskej republike. Tieto výstupy budú pre okresné úrady záväzné, a tým sa urýchlí i proces obsadzovania voľných funkčných miest.

3. Podľa vyjadrení prednostov a prednostiek okresné úrady v niektorých prípadoch vykonávajú obstarávanie, hoci táto kompetencia prešla na centrá podpory. Má Ministerstvo vnútra SR vedomosť o tejto skutočnosti?

Vyjadrenie:

Z dôvodu operatívneho zabezpečenia niektorých tovarov a služieb úlohy týkajúce sa procesu verejného obstarávania sú delegované aj na okresné úrady. Ide však o verejné obstarávanie v minimálnom rozsahu a zabezpečujúce operatívnosť osobitných úloh okresných úradov. Treba podotknúť, že verejné obstarávanie robia tiež aj útvary Policajného zboru a Hasičského a záchranného zboru. Pravidlá sú uvedené v usmernení, ktoré je záväzným dokumentom pre všetky organizačné útvary Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

4. Do akej miery sa Ministerstvo vnútra SR stotožňuje s kritikou prednostov a prednostiek, že centrá podpory primárne riešia požiadavky policajtov a hasičov?

Vyjadrenie:

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky podľa finančných limitov určených štátnym rozpočtom na príslušný rozpočtový rok zabezpečuje rovnomerne požiadavky jednotlivým útvarom a organizáciám v jeho pôsobnosti. Samozrejme, že vždy sú stanovené prioritné úlohy. Zabezpečovanie požiadaviek pre policajtov a hasičov sa môže javiť ako uprednostňovanie, avšak je to len zdanie v nadväznosti na rozsah nevyhnutných dodaní napr. výzbroje, výstroje, atď. pre príslušníkov.

5. Podľa údajov, ktoré nám sprístupnilo Ministerstvo vnútra SR je takmer 80 % zamestnancov miestnej štátnej správy zaradených do platovej triedy 5 a nižšie. Dokonca takmer 13 % má tarifný plat pod úrovňou minimálnej mzdy. Viacerí prednostovia a prednostky nás upozornili, že v kontexte kvalifikačných požiadaviek a platovej konkurencie súkromného sektora, hlavne v západných okresoch budú po odchode staršej a skúsenejšej generácie štátnych úradníkov do dôchodku úrady personálne poddimenzované a bude dochádzať k ohrozeniu plnohodnotného chodu. Má Ministerstvo vnútra SR vedomosť o tejto situácii a kde vidí riešenie?

Vyjadrenie:

Zaradenie štátnych zamestnancov vychádza z prílohy č. 2 zákona o štátnej službe, nakoľko štátnemu zamestnancovi patrí funkcia v 1. platovej triede až 9. platovej triede podľa najnáročnejšej činnosti, ktorú

vykonáva. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky daný stav zdedilo, a to delimitáciou tabuľkových miest v rámci transformácie špecializovaných úradov miestnej štátnej správy v roku 2013, vrátane mzdových prostriedkov pre takto transformované tabuľky.

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v rámci merania a vyhodnocovania procesov aktuálne realizuje aktivitu s cieľom prehodnotiť kapacity, určiť systemizáciu počtu zamestnancov podľa jednotlivých odborov okresných úradov a prehodnotenie ich platového zaradenia a najmä zosúladenia platových tried v rámci jednotlivých organizačných jednotiek na všetkých okresných úradoch a centrách podpory.

Táto aktivita sa realizuje v spolupráci s vecne príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy, ktoré metodicky riadia príslušné odbory, vykonávajúce štátnu správu na okresných úradoch. Zoznam analyzovaných činností bol pripravený v spolupráci s gestormi, ktorých určili vecne príslušné ústredné orgány štátnej správy, a tiež v spolupráci s vybranými odbormi okresných úradov. Analyzované sú všetky činnosti vykonávané okresnými úradmi na jednotlivých úsekoch miestnej štátnej správy.“

