

Nový zákon o štátnej službe: ako vybudovať na Slovensku modernú štátnu službu?

- **Politizácia štátnej služby** je zrejmá z vysokej fluktuácie štátnych úradníkov po zmene vlád. Politizácia znižuje jej odbornosť, profesionalitu a schopnosť udržať kvalitných ľudí.
- **Služobné hodnotenia** štátnych úradníkov a úradníčok sú základnou podmienkou budovania kvalitných ľudských zdrojov v systéme. Spôsob, akým sú navrhnuté v zákone, predstavuje dobrý základ na profesionalizáciu výkonu štátnej služby.
- **Odmeňovanie** je jednou z motivácií na pritiažnutie a udržanie kvalitných ľudí. Treba ho zmeniť tak, aby existoval väčší rozdiel medzi nižšími úradníkmi a top manažmentom.
- Špecifické typy mzdy (napr. osobný plat) musia byť spojené s **väčším zodpovedaním sa za svoj výkon** (napr. časové obmedzenie a vyhodnotenie dosiahnutých cieľov, vyššia frekvencia služobného hodnotenia, kontrola služobného hodnotenia a opodstatnenosti mzdy kolektívnym orgánom).

Na októbrovej schôdzi Národnej rady SR sa do prvého čítania dostáva návrh zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.ⁱ Má dôjsť k vytvoreniu inštitucionálneho a legislatívneho rámca, ktorý dopomôže k **skvalitneniu riadenia ľudského kapitálu** v štátnej službe, ako aj k **profesionalizácii a odpolitizovaniu štátnej správy**. Inými slovami, predmetom záujmu sú štátni zamestnanci (približne 11 % zo všetkých zamestnancov vo verejnej správe, vid' graf č. 1), a zlepšenie/optimalizovanie ich výkonu.

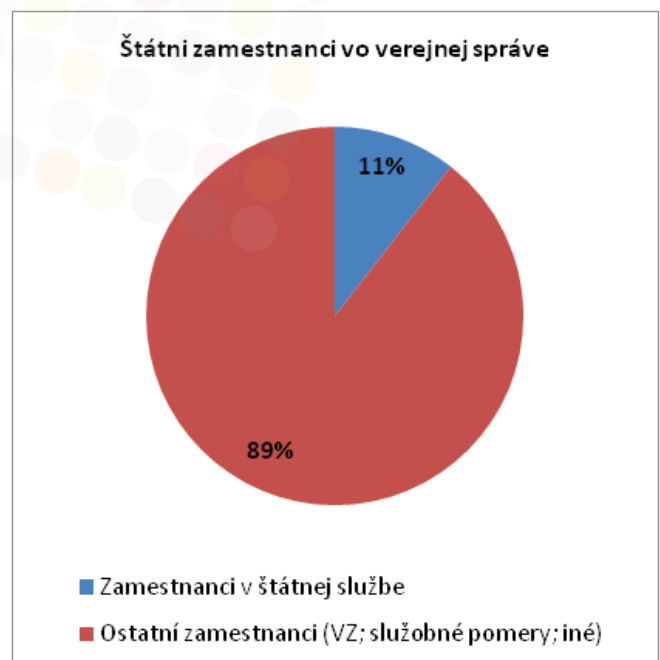
V snahe dosiahnuť kvalitnejší a efektívnejší výkon štátnej služby je nevyhnutné, aby výsledný zákon obsahoval určité základné princípy a postupy dobrej praxe. V tomto texte **definujeme aktuálny stav, želaný cieľ a súbor mechanizmov, ktoré je potrebné prijať**. Budeme sa venovať dvom najzásadnejším pretrvávajúcim problémom - **politizácii štátnej správy a nemotivačným služobným hodnoteniam** - ako aj ich možnému riešeniu za pomoci novej právnej úpravy.

1(De)politizácia štátnej služby

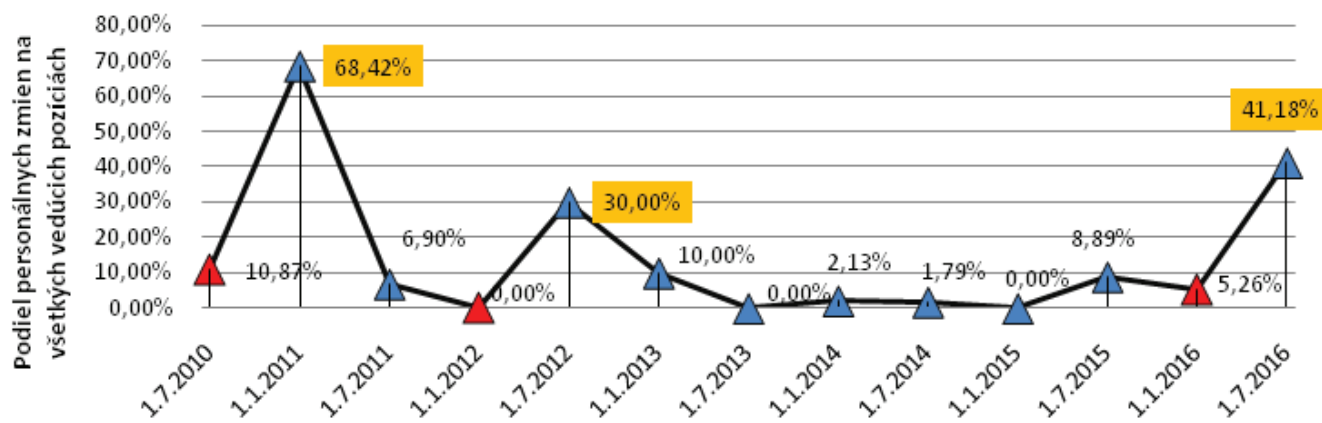
Politizácia štátnej služby na Slovensku je považovaná za jeden z kľúčových problémov v súvislosti s jej výkonom, a to nielen podľa rôznych medzinárodných organizácií a inštitúcií (OECD,ⁱⁱ Európska komisia,ⁱⁱⁱ a pod.), ale aj podľa akademikov a mimovládneho sektora. Deje sa tak napriek tomu, že zabezpečenie profesionálneho a odpolitizovaného systému štátnej správy bolo podmienkou pre členstvo v EÚ.

Súčasnú zmenu právnej úpravy o štátnej službe umožňuje politický vplyv na všetky úrovne štátnej správy, ako aj vysokú fluktuáciu personálu/pracovníkov. Dochádza k tomu takmer bez rozdielu pri všetkých rezortoch a výmenách vlád. Graf č. 2 ukazuje na príklade Ministerstva životného prostredia personálne zmeny vedúcich zamestnancov v čase, pričom je vidieť jasný nárast v období krátko po výmene vlády. Po nástupe vlády Ivety Radičovej došlo v tomto rezorte k zmene takmer 70 % vedúcich pracovníkov. Rovnaké trendy sú prítomné aj pri iných ministerstvách, na čo poukazuje aj ďalší príklad v grafe č. 3.

Graf č. 1: Podiel štátnych zamestnancov vo verejnej správe



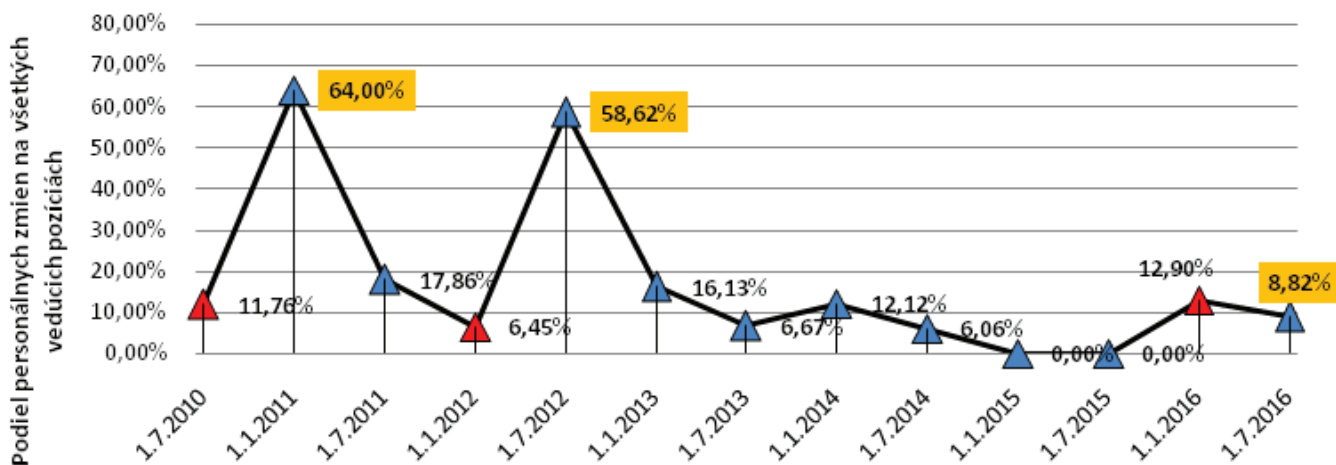
Ministerstvo životného prostredia - personálne zmeny



 - posledný meraný stav pred uskutočnením volieb do NRSR

 17,78% - prvý meraný stav po uskutočnení volieb do NRSR

Ministerstvo kultúry - personálne zmeny



 - posledný meraný stav pred uskutočnením volieb do NRSR

 17,78% - prvý meraný stav po uskutočnení volieb do NRSR

Častá výmena vedúcich zamestnancov nielenže naznačuje nedostatočnú kontinuitu riadenia, ale môže pôsobiť na konkrétnych jednotlivcov

demotivujúco, vzhľadom na ich neisté ďalšie pôsobenie vo vedúcej pozícii po zmene vlády.

ODPORÚČANIE

1.Odpolitizovanie pozície generálneho tajomníka služobného úradu

Návrh zákona vytvára v pozícii generálneho tajomníka služobného úradu (§17) ako služobne najvyššieho vedúceho zamestnanca priestor pre konflikt záujmov. Ak je táto pozícia obsadzovaná politicky (§18), je nevhodné, aby bol zodpovedný za kompletne riadenie ľudských zdrojov. Inými slovami, odpolitizovanie štátnej služby je obtiažne dosiahnuť, ak výber ľudí bude v rukách politických nominantov. Je preto nevyhnutné zvážiť, aby došlo buď k odpolitizovaniu pozície generálneho tajomníka služobného úradu, alebo aby bol výber zamestnancov prenesený na iný odbor/útvár bez možnosti priameho zásahu zo strany politických nominantov (napr. personálny odbor).

2.Oddelenie disciplinárneho konania od služobných úradov

Okrem spôsobu vedenia ľudských zdrojov je potrebné myslieť aj na spôsob vedenia disciplinárneho konania. Je nevyhnutné disciplinárne konanie oddeliť od služobných úradov a zvýšiť ich nestrannosť a odbornosť. Riešením by bolo zavedenie inštitútu disciplinárnej komisie a vyššej disciplinárnej komisie, ktorá by rozhodovala o opravných prostriedkoch. Alternatívou by bol aj presun opravných prostriedkov voči disciplinárnemu rozhodnutiu na správne súdnictvo.

2 Služobné hodnotenia a (de)motivačné odmeňovanie

Verejný sektor, rovnako ako ten súkromný, má v personálnej oblasti za svoj prvoradý cieľ prilákať tých najkvalitnejších pracovníkov na pracovnom trhu.

Nájdenie kvalitných pracovníkov do verejnej správy, rovnako ako ich udržanie, bude na Slovensku závisieť aj od reformy odmeňovania a následného služobného hodnotenia. Dobrá prax v zahraničí totiž ukazuje, že služobné hodnotenie ako také predstavuje účinný moderný mechanizmus riadenia ľudských zdrojov.^{iv}

ODPORÚČANIE

1.Reformovať spôsob odmeňovania zamestnancov v štátnej službe

V návrhu zákona **chýba zásadná zmena v systéme odmeňovania** zamestnancov v štátnej službe, bez ktorého je náročné prilákať nových, kvalitných zamestnancov a zároveň motivovať existujúcich zamestnancov ku vzdelávaniu a odbornému rastu. Je potrebné zvážiť prepracovanie systému tak, aby sa reflektovali moderné trendy v odmeňovaní štátnych zamestnancov – napr. zmena pomeru fixnej a variabilnej časti v prospech fixnej, zvýšenie rozdielu medzi najnižšími a najvyššími stupňami platovej tarify a zníženie počtu príplatkov.

2.Vyšší príjem by mal viesť aj k väčšej zodpovednosti

V prípade, ak zamestnanec poberá osobný plat (§129) je potrebné zvýšiť jeho zodpovedanie sa za svoju činnosť. Zároveň by sa malo zabezpečiť, aby existovala **rovnaká výška osobného platu pre pozície s rovnakým popisom**. Inými slovami, je potrebné definovať všeobecné pravidlá na jednotlivé posty, spolu s výškou osobného platu v rozsahu od-do. Tak totiž nebude dochádzať k situácii, kedy zamestnanci napr. na analytických útvaroch jednotlivých ministerstiev s rovnakou zodpovednosťou a popisom pracovnej pozície majú odlišné osobné platy. Zároveň je potrebné pri zamestnancoch s osobným platom **vykonávať častejšie služobné hodnotenia (aspoň na polročnej báze) a naviazať ich napĺňanie na konkrétne úlohy** (s možnosťou odňatia osobného platu, ak sa nedosahujú predpokladané výkony). Rovnako ako v zahraničí by malo byť samozrejmosťou uplatňovanie tzv.

revolving-door mechanizmu na zamestnancov poberajúcich osobný plat – t.j. zavedenie prísnejších pravidiel v post-zamestnaneckých obmedzeniach, ako aj konflikte záujmov, vrátane zverejňovania ich pracovnej činnosti, pracovných stretnutí a pod.

3.Zavedenie služobného hodnotenia tak, ako je zakomponované v návrhu zákona

Positívny vplyv na kvalitu štátnej služby bude mať aj odsúhlasenie zavedenia služobného hodnotenia presne v tom znení, ako je to uvedené v návrhu zákona.

3 Záver

Výmena vedúcich pracovníkov, spolu s nefunkčnými kontrolnými mechanizmami a neexistenciou motivačného ohodnotenia pri kvalitne odvedenej práci, vedie k nízkej efektivite, nestabilite a neschopnosti prilákať vysokokvalifikovaných odborníkov. V tomto texte sme sa pokúsili na pár zmenách v zákone ukázať, ako sa dá dosiahnuť kvalitnejší a efektívnejší výkon štátnej služby. Ide predovšetkým o odpolitizovanie pozície generálneho tajomníka služobného úradu, oddelenie disciplinárneho konania od služobných úradov, reformovanie spôsobu odmeňovania zamestnancov v štátnej službe a zavedenie princípu „vyšší príjem, väčšia zodpovednosť“.

ⁱ Vláda SR návrh zákona

prijala s pripomienkou dňa 21.9.2016 ako 7. bod programu rokovania. Dostupné tu: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=25916>

ⁱⁱPrehľad o štátnej správe v Slovenskej republike (OECD Public Governance Review - Slovak Republic)

ⁱⁱⁱEurópska komisia (2012): Pozičný dokument Komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014 – 2020, dostupné na: <http://bit.ly/2dvH1d8>

^{iv}OECD (2005): Paying for Performance: Policies for Government Employees, Policy Brief: 1–7. Viď aj: Gupta, Nina, and Jason Shaw (1998): Let the Evidence Speak: Financial Incentives Are Effective, compensation and Benefits Review 30(2): 26, 28-32