

NOVÝ ZÁKON O ŠTÁTNEJ SLUŽBE V KONTEXTE MEDZINÁRODNÝCH ODPORÚČANÍ

Autori:
Veronika Prachárová
Ctibor Košťál

 SGI



Autori: Veronika Prachárová, Ctibor Košťál
Grafická úprava: Martin Brezina

© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, november 2017



Obsah

Úvod	4
1 Ad hoc reformy a problémy prevedenia	7
2 Štátna služba v SR - identifikované nedostatky a odporúčania	10
2.1 Identifikované nedostatky	10
2.2 Odporúčania pre slovenskú štátnu službu	11
3 Čo priniesol nový zákon o štátnej službe?	14
3.1 Depolitizácia, profesionalizácia a zvýšenie nezávislosti	14
3.1.1 Zopár krokov k depolitizácii	15
3.1.2 K depolitizácii cez štandardizáciu postupov a profesionalizáciu?	18
3.2 Zlepšenie postupov riadenia ľudských zdrojov?	20
3.2.1 Systematický zber a analýza dát	22
3.2.2 Štandardizácia postupov riadenia ľudských zdrojov	24
3.3 Zlepšenie podmienok pre štátnych úradníkov?	25
3.3.1 Nedostatky v systéme odmeňovania	25
3.3.2 A čo ešte zaváži?	27
3.4 Posilnenie analytických kapacít štátnej správy/ministerstiev?	28
3.5 Zlepšenie koordinácie a posilnenie postavenia úradu vlády?	29
Záver	33

Úvod

Dňa 6. decembra 2016 prijala Národná rada Slovenskej republiky nový zákon č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe (ďalej len „zákon o štátnej službe“), ktorého gestorom a predkladateľom bol Úrad vlády SR (ďalej aj ako „ÚV SR“).¹ Tento zákon bol prijímaný s hlavným zámerom reformovať štátnu správu tak, aby sa odstránili najzávažnejšie nedostatky a problémy identifikované prostredníctvom odporúčaní Rady Európskej únie,² odporúčaní uvedených v Pozičnom dokumente Európskej komisie pre SR³ a v štúdiách OECD,⁴ ktoré boli zhrnuté a riešené v Stratégii riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020 (ďalej aj ako „Stratégia“).⁵ Rovnako sa prijatím nového zákona **splnila jedna z ex ante kondicionalít**, ktoré vyplývajú pre SR z Partnerskej dohody na roky 2014 – 2020.⁶ Inými slovami, prijatie a implementácia zákona v praxi boli podmienkou čerpania viac ako 335 miliónov eur z operačného programu Efektívna verejná správa.⁷

Novou právnou úpravou malo dôjsť k vytvoreniu inštitucionálneho a legislatívneho rámca, ktorý má dopomôcť k **skvalitneniu riadenia ľudského kapitálu** v štátnej službe, ako aj k **profesionalizácii a odpolitizovaniu štátnej správy**. Celkovo sa má prijatím zákona zabezpečiť:

1. zníženie fluktuácie ľudí (personálnych výmen) v dôsledku volebných cyklov,
2. zavedenie strategického riadenia,
3. dostatok analytických kapacít.⁸

Je zrejmé, že hoci vláda prijatím nového zákona splnila jedno z opatrení Stratégie riadenia ľudských

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

2 Odporúča sa „prijat' opatrenia na zvýšenie nezávislosti verejnej služby, a to aj zmenou zákona o štátnej službe. Prijat' 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 vid' Rada Európskej únie (2014): ODPORÚCANIE 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))

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

4 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).

5 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_

6 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/Stnovisko-5797?prefixFile=s_

7 Stratégia Európa 2020 prostredníctvom inštrumentária Európskeho semestra a odporúčaní Európskej komisie určila pre SR nutnosť 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.

8 Úrad vlády SR (2015): Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, dostupné na: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-192011?prefixFile=m_

zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020,⁹ je potrebné **venovať zvýšenú pozornosť jeho konečnému zneniu a účinnosti v praxi** v zmysle naplnenia požadovaných odporúčaní. Napríklad aj samotné predloženie návrhu nového zákona vyplývalo zo skutočnosti, že zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe bol od svojej účinnosti **novelizovaný už 21-krát**, pričom ani takýto veľký počet noviel nedokázal priniesť želaný výsledok.¹⁰

Dosiahnutie kvalitnej štátnej správy je ovplyvnené veľkým množstvom faktorov. Napríklad dynamický vývoj technológií, ale aj existujúce globálne trendy jednoznačne vyžadujú zmeny spôsobu spravovania štátu, **ktoré budú adresovať potrebu novej kvality prístupov k riešeniu požiadaviek občanov,¹¹ jednotlivých regiónov a štátu.**¹² Toto v podstatnej miere stojí na štátnych zamestnancoch, nakoľko sa významne zúčastňujú na tvorbe a realizácii nielen výkonu štátnej správy, ale aj štátnej politiky ako takej. OECD dokonca uvádza, že celková účinnosť a efektívnosť práce verejného sektora závisí aj od zánietenosti a kompetentnosti štátnych zamestnancov.¹³

Je nutné uviesť, že neexistuje jeden jasný a všeobecne aplikovateľný postup ako zabezpečiť kvalitnú štátnu službu.¹⁴ V každej krajine existujú **špecifické podmienky, tvorené rôznorodou právnou úpravou, zvykmi ako aj administratívnou kultúrou**, ktoré na ňu vplyvajú a formujú ju. To, čo napríklad výborne funguje v jednom štáte, môže v druhom pri snahe implementovať tie isté formálne pravidlá absolútne zlyhať. Neznamená to však, že neexistujú základné postupy a princípy, ktoré je vhodné naplňať v snahe dosiahnuť na Slovensku kvalitnejší a efektívnejší výkon štátnej služby.

Pri nastavovaní nových procesov je prvým a základným krokom **analyzovať aktuálnu situáciu a existujúce nedostatky s ohľadom na želaný stav**. Následne je nutné **zadefinovať súbor mechanizmov, ktoré je potrebné zaviesť do praxe**. Práve takýmto spôsobom vystavala Európska komisia (ďalej aj ako „EK“), Rada EÚ, ale aj OECD presné odporúčania pre Slovenskú republiku. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že napriek tomu, že Úrad vlády SR pri príprave návrhu zákona o štátnej službe spolupracoval s nezávislými odborníkmi a akademikmi, v prijatom zákone sa viacero z nimi navrhovaných opodstatnených pripomienok zhodujúcich sa s odporúčaniami medzinárodných inštitúcií nenachádza. Považujeme preto za dôležité v prvých dvoch častiach venovať pozornosť krátkemu **zhodnoteniu priaznivosti podmienok na zavádzanie zmien** v štátnej službe a **odporúčaniam** od Rady Európskej únie, EK a OECD. V tretej časti budú **opísané a následne zhodnotené najzásadnejšie zmeny**, resp. nové inštitúty zavedené zákonom. Bude pritom rozobratá ich úprava v zákone, ako aj zavedenie do praxe, nakoľko ako sa viackrát v minulosti ukázalo, že aj

9 Úrad vlády SR (2015): Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-192011?prefixFile=m>

10 PREDKLADACIA SPRÁVA k vládnemu návrhu zákona o štátnej službe, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-203602?prefixFile=m>

11 V snahe zlepšiť responzivnosť a kvalitu verejných služieb stále viac krajín, resp. ich vládnych organizácií proaktívne zisťujú a následne koná na základe spätnej väzby od občanov. Napríklad v Kanade sa využíva tzv. spoločný nástroj merania a v Taliansku a vo Francúzsku barometre kvality. (viď OECD [2013]): Government at a Glance 2013 - Citizen satisfaction with public services)

12 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>

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

14 Staroňová, K., Staňová, L., Sičáková-Beblavá, E. (2014): Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave

dobré nástroje na zlepšenie procesov výkonu štátnej služby sa môžu zlým prevedením stať prinajmenšom zbytočnými. V záverečnej štvrtej časti budú zhrnuté zistenia, pričom sa zároveň poukáže na v súčasnosti **najproblematickejšie miesta štátnej služby** v súvislosti s nedostatočnou alebo chýbajúcou právnou úpravou. Je potrebné zdôrazniť, že práca vychádza z právnej úpravy účinnej k 31.12.2017.

1 Ad hoc reformy a problémy prevedenia

V orgánoch štátnej správy vykonáva na Slovensku štátnu službu **37 441 štátnych zamestnancov**. Pokiaľ hovoríme iba o štátnych zamestnancoch vykonávajúcich štátnu službu v Ústredných orgánoch štátnej správy (bez podriadených organizácií), ide o **14 571 osôb**.¹⁵ Väčšina týchto pracovníkov je v stálej štátnej službe (87,6 %), pričom takmer pätina z nich je vo funkcii vedúcich štátnych zamestnancov (17,1 %). Napriek tomu, že sa v podstatnej miere priamo zúčastňujú na tvorbe a realizácii výkonu štátnej správy, oblasť riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe bola v SR dlhodobo podceňovaná. Na úrovni jednotlivých útvarov sa to napríklad podľa OECD prejavovalo tým, že dochádzalo k nedostatočnému využívaniu postupov strategického riadenia ľudských zdrojov (plánovanie, hodnotenie výkonnosti a pod.).¹⁶ Možno ešte lepším príkladom zásadných nedostatkov v tejto oblasti je, že **neexistovali ani len jednotné metódy výberu** štátnych zamestnancov, čím sa umožňovalo ich prijímanie na základe rôznych kritérií,¹⁷ pričom väčšina rezortov nemala vypracované ani len štandardy hodnotenia pri osobných pohovoroch.¹⁸

Všetko uvedené súvisí s rozsiahlejším problémom na celonárodnej úrovni. Na Slovensku totiž dlhodobo **absentovala systémová, poznatkami a analýzami podložená stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe**.¹⁹ V tomto kontexte nie je prekvapujúce, že na rozdiel od okolitých členských krajín EÚ sa na Slovensku prijímali reformy štátnej služby **na ad hoc** báze namiesto komplexného programu reforiem.²⁰ S tým súvisí, že neexistoval jeden „vlastník“ agendy (aj napriek pokusom, viď box č. 1), a teda dochádzalo k situáciám, že v roku 2003 reformu iniciovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a o tri roky neskôr malo ďalšiu vlastnú reformnú aktivitu Ministerstvo financií SR.

K prvej riadnej reforme v oblasti štátnej služby s cieľom jej profesionalizácie došlo až v roku 2001 (zákon č. 312/2001 a zákon č. 313/2001), a to predovšetkým na základe **výrazných tlakov zo strany EÚ**.²¹ Následne sa znenia prijatých zákonov mnohokrát novelizovali, pričom za jedny z najzásadnejších možno považovať zmeny schválené v roku 2003 (nadobudli účinnosť dňa 1. januára 2004). Vtedy sa cez úpravu postavenia, prijímania a odmeňovania štátnych zamestnancov podarilo priniesť do slovenskej

15 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>

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

17 Služobné úrady mali v služobných predpisoch rôzne zadefinovaný počet členov výberovej komisie, spôsob overovania odborných vedomostí, schopností a osobnostných vlastností, spôsob vyhodnotenia výsledkov, spôsob určenia poradia uchádzačov a rozhodovanie v prípade rovnakého výsledku viacerých uchádzačov. (Pre viac informácií viď Stratégia)

18 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>

19 Stratégia bola schválená uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548 zo 7. októbra 2015, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-192011?prefixFile=m>

20 Staroňová (2016): Civil Service Reform in Slovakia. Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Komenského Univerzita

21 Staroňová, K., Láštic, E. (2012): Into the Labyrinth: the Rewards for High Public Office in Slovakia. V: B.G. Peters and M. Brans (eds.). Rewards for High Public Office in Europe and North America. London: Routledge. Str.: 248-268.

praxe viacero **inovatívnych prvkov**, medziiným služobné hodnotenie a nominovanú štátnu službu.²²

Box č. 1: Neúspešný príbeh Úradu pre štátnu službu

Pred vstupom Slovenska do EÚ bol prijatý zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe, ktorým sa zriadil **Úrad pre štátnu službu** (ďalej aj ako „Úrad“). Úrad mal mať na starosti celonárodnú koordináciu riadenia štátnej služby, no aj vzhľadom na jeho vznik pod tlakom predvstupového procesu **chýbalo riadne systematické uchopenie jeho právomocí**, ako aj jeho **akceptácia** zo strany samotných Ústredných orgánov štátnej správy. Následne bol v roku 2006 zrušený novelou zákona o štátnej službe. Práve týmto krokom sa v praxi *de facto* znemožnilo zabezpečenie jednotného postupu pri uplatňovaní a vykonávaní zákona o štátnej službe. K zrušeniu Úradu došlo bez akejkoľvek predchádzajúcej snahy doladiť jeho fungovanie a postupy a bez reálneho hodnotenia efektívnosti a účinnosti nastaveného modelu. Ako sa však neskôr ukázalo, **chýbajúca koordinácia mala negatívne dopady na výkon štátnej služby**, čo viedlo v rokoch 2007-2010 k organizovaniu koordinačných stretnutí riaditeľov osobných úradov a vedúcich služobných úradov pod hlavičkou Úradu vlády SR. V roku 2012 boli ad hoc stretnutia obnovené na viacerých úrovniach, a od novembra 2013 zmenou gestora pre štátnu službu sa koordinačné mechanizmy začali koncentrovať aj do pracovných skupín a výboru zastrešujúcich prípravu nového zákona o štátnej službe a Stratégiu.

Práve služobné hodnotenie predstavuje dobrý príklad toho, ako sa môže aj veľmi užitočný nástroj riadenia ľudských zdrojov stať v praxi, **z dôvodu nepriaznivých podmienok pri jeho zavádzaní, absolútne zbytočným**.

Prostredníctvom využitia služobného hodnotenia sa dá nielen presne identifikovať talenty ako aj menej výkonných zamestnancov, ale na základe zozbieraných dát je možné aj presne zistiť ako týchto jednotlivcov motivovať k lepším výkonom a ako zvoliť najvhodnejší plán ich ďalšieho vzdelávania a zlepšovania zručností. Celkovo sa tak môže prispieť k vyššej **produktivite a spokojnosti štátnych zamestnancov**, nehovoriac o tom, že prostredníctvom služobného hodnotenia sa dá **sledovať dosahovanie vyšších cieľov celej inštitúcie**. Na Slovensku sa však pri prvom zavedení tento nástroj stal len formalitou, kvalita hodnotení bola veľmi nízka a navyše sa dokument často stával iba prostriedkom na odmeňovanie vybraných zamestnancov.

Potenciál služobného hodnotenia nebol využitý predovšetkým preto, že jeho **právna úprava bola vágna** a na jednotlivých úradoch a ministerstvách sa presne **neidentifikovalo, čo má byť jeho cieľom**, resp. zmyslom. V nadväznosti na to možno povedať, že sa vôbec nepracovalo s tým ako toto hodnotenie **využiť pri napĺňaní strategických zámerov a misie daného pracoviska**. S tým následne súviselo aj podcenenie prípravy hodnotiteľov (vedúcich zamestnancov) na vypracovávanie služobných hodnotení, čoho výsledkom bola ich slabá výpovedná hodnota, prípadne nevhodné zdelenie negatívnych postrehov na prácu zamestnancom. Po silnej kritike nielen zo strany štátnych zamestnancov, ale aj služobných úradov sa napokon služobné hodnotenie zákonom č. 400/2009 úplne zrušilo.²⁶

²² Staroňová (2016): Civil Service Reform in Slovakia. Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Komenského Univerzita

²³ Novela zákona č. 231/2006 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. júna 2006 novelizoval zákon č. 312/2001 Z. z.

²⁴ 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_

²⁵ Ibid.

²⁶ Rovnako sa pristúpilo k zrušeniu nominovanej štátnej služby, nakoľko podľa zákonodarcov nepriinesla želaný „efekt z hľadiska proklamovaného zatriktívnenia štátnej služby“. V nominovanej štátnej službe v roku 2008 vykonávalo štátnu službu iba 5 štátnych zamestnancov. (Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, parlamentná tlač 1109, dostupné na: <http://bit.ly/2ir7Nd6>)

Uvedený príklad služobného hodnotenia ukazuje, že pri zavádzaní akokoľvek dobrých a užitočných procesov je v konečnom dôsledku najkľúčovejšie, **do akej miery existujú priaznivé podmienky na ich pretavenie do praxe**. Je preto dôležité mať aj v súvislosti s v ďalšej časti uvedenými odporúčaniami medzinárodných organizácií a ich možnou implementáciou na pamäti nasledujúce skutočnosti, ktoré mohli v prípade služobného hodnotenia negatívne zavážiť.

Po prvé, v čase zavádzania služobného hodnotenia na Slovensku **neexistoval ustálený a akceptovaný „nositeľ“ agendy**, resp. úrad zodpovedný za koordináciu postupov, či samotné presadenie a dodržiavanie navrhovaných zmien. Po druhé, taktiež nebolo samozrejmosťou, že by jednotlivé orgány štátnej správy **prijímali nové postupy otvorene**, že by si ich osvojili a automaticky vnímali ich možnú pridanú hodnotu v oblasti chodu a riadenia ľudských zdrojov. S tým súvisí aj tretí konkrétnejší bod a síce, že orgány štátnej správy mali problém zaviesť služobné hodnotenie ako inovatívny nástroj na riadenie ľudských zdrojov, jednak kvôli **vágnemu zneniu právnej úpravy**, ale aj kvôli **nedostatočnej príprave** všetkých dotknutých aktérov, ktorých sa mal týkať.

2 Štátna služba v SR - identifikované nedostatky a odporúčania

V tejto časti budú identifikované hlavné nedostatky existujúcej praxe pred prijatím nového zákona spolu s odporúčaniami od Rady Európskej únie, Európskej komisie a OECD, pričom budú následne zaradené do väčších logických celkov. Budeme vychádzať z dokumentov, ktoré sa venovali oblastiam nutného zlepšenia štátnej služby, a to najmä vo vzťahu k reforme verejnej správy v SR. Ide konkrétne o:

- Odporúčanie Rady EÚ z 8. júla 2014, ktoré sa týka Národného programu reforiem Slovenska na rok 2014, a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability SR na rok 2014,²⁷
- Pozičný dokument Európskej komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014 – 2020,²⁸
- OECD 2014: Rozvoj udržateľného strategického rámca pre verejnú správu. Rozvoj stratégie riadenia ľudských zdrojov v SR. (*OECD: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration. Developing the Slovak Republic's Human Resources Management Strategy*),²⁹
- Ekonomický prehľad OECD o SR na rok 2014 (*Economic Survey 2014 SR*),³⁰
- Prehľad vládnutia OECD na rok 2011 (*Government at a Glance 2011*),³¹
- Prehľad vládnutia OECD na rok 2013 (*Government at a Glance 2013*),³²
- OECD 2015: Lepšia koordinácia pre lepšie politiky, služby a výsledky.³³

2.1 Identifikované nedostatky

Podľa stanoviska Rady EÚ z roku 2014 verejná správa (štátna správa a samospráva³⁴) na Slovensku

27 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))

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

29 OECD (2014): Slovak Republic: Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration Reform, dostupné na: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/slovak-republic-developing-a-sustainable-strategic-framework-for-public-administration-reform_9789264212640-en

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

31 OECD (2011): Government at a Glance 2011, dostupné na: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en

32 OECD (2013): Government at a Glance 2013, dostupné na: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en

33 OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, dostupné na: <http://www.oecd.org/publications/slovak-republic-better-co-ordination-for-better-policies-services-and-results-9789264247635-en.htm>

34 Rozlišujeme územnú a záujmovú samosprávu.

nedosahuje dostatočnú úroveň v oblasti kvality a efektívnosti. V súvislosti s tým sa uvádza **potreba zvýšenia nezávislosti verejnej správy zmenou zákona o štátnej službe, prijatie stratégie riadenia ľudských zdrojov** a zintenzívnenie úsilia o **posilnenie analytických kapacít** na kľúčových ministerstvách.

OECD vo svojom Ekonomickom prehľade z roku 2014 podobne poukazuje, že slovenský verejný sektor zaostáva z hľadiska efektívnosti, čo vedie k znižovaniu manévrovacieho priestoru na zabezpečenie fiškálnej konsolidácie a na prijímanie opatrení v oblasti hospodárskeho rastu.³⁵ Efektívnosť verejných výdavkov a dokonca aj oblasť čerpania finančných prostriedkov z EÚ podľa OECD trpia nedostatkom systematického hodnotenia a koordinácie medzi ministerstvami a ťažkopádnymi postupmi. Preto OECD zdôrazňuje **potrebu posilnenia horizontálnej a vertikálnej koordinácie a spolupráce** v rámci vládnych inštitúcií, ako aj **nutnosť modernizácie verejnej správy**.³⁶ Modernizácia by mala pritom zahŕňať reformy v oblasti riadenia ľudských zdrojov. Rovnako sa zdôrazňuje fakt, že slovenská štátna správa sa vyznačuje jednou z najvyšších fluktuácií zamestnancov v rámci krajín OECD, a to aj v dôsledku volebného cyklu.³⁷ Vysoká fluktuácia **znižuje motiváciu na získavanie ďalších zručností a prehlbovanie kvalifikácie a podkopáva analytickú, strategickú a operatívnu schopnosť vlády**. V tejto súvislosti preto OECD artikuluje nutnosť výberu a služobného postupu zamestnancov na základe zásluh a prostredníctvom vopred stanovených súťažných a transparentných postupov.

Európska komisia vo svojom pozičnom dokumente z roku 2012 uvádza, že by malo dôjsť k prijatiu komplexnej reformy verejnej správy, ktorá by mala viesť k zvýšeniu kvality verejných služieb, lepšiemu riadeniu ľudských zdrojov a k posilneniu analytických kapacít pre rozvoj politík. Rovnako ako OECD pritom zdôrazňuje potrebu zmenšiť dopady politického cyklu na personálne rozhodnutia v tejto oblasti, nakoľko slovenská verejná správa (pozn. a teda aj štátna správa) je charakterizovaná **vysokou fluktuáciou zamestnancov v súvislosti so zmenou vládnej garnitúry**.³⁸ Okrem toho ďalšie problémy vznikajú z dôvodu relatívnej neatraktívnosti pôsobenia vo verejnej správe. Všetko uvedené podľa komisie, negatívne ovplyvňuje čerpanie štrukturálnych fondov a brzdí rastový potenciál ekonomiky a jej konkurencieschopnosť. SR by mala preto vypracovať stratégiu pre posilnenie administratívnych kapacít a efektívnosti orgánov zodpovedných za fondy EÚ, a to v rámci **celkovej reformy verejnej správy**.

2.2 Odporúčania pre slovenskú štátnu službu

V rámci všetkých materiálov sa vo vzťahu k slovenskej štátnej službe odporúčajú najmä zmeny smerom k: 1) depolitizácii, resp. zvýšeniu nezávislosti, 2) zlepšeniu postupov riadenia ľudských zdrojov, 3) zlepšeniu podmienok pre štátnych zamestnancov, 4) posilneniu analytických kapacít a 5) zlepšeniu koordinácie a posilneniu postavenia hlavného nositeľa agendy – úradu vlády. V nižšie uvedenej tabuľke poukazujeme aj na naznačené nástroje, resp. postupy, ktoré by mali byť na Slovensku presadené do praxe

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

36 Vid' aj OECD (2014)

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

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

v snahe dosiahnuť naplnenie štyroch uvedených odporúčaní.

Prehľad odporúčaní a nástrojov č. 1

Odporúčanie	Nástroj/postup/cieľ	Medzinárodná organizácia, zahraničný aktér
Depolitizácia, profesionalizácia a zvýšenie nezávislosti	<ul style="list-style-type: none"> • zmena zákona • znížiť fluktuácie zamestnancov štátnej správy v závislosti od volebných cyklov • zvýšiť stabilitu manažérskych/riadiacich pozícií, aby nedošlo k limitovaniu schopnosti štátnej služby poskytnúť nezávislé a odborné rady/výstupy a k znemožneniu kontinuity kľúčových verejných politik v závislosti od výsledkov volieb • opätovné zavedenie zásluhovosti pri prijímaní zamestnancov a výberových konaniach cez zaistenie spoločných štandardov a dohľadu³⁹ 	Rada EÚ, EK, OECD
Zlepšiť postupy riadenia ľudských zdrojov	<ul style="list-style-type: none"> • prijať stratégiu riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe⁴⁰ • príprava ročných alebo viacročných personálnych plánov v súlade s rozpočtom • zmenšiť existujúce veľké odlišnosti pri riadení ľudských zdrojov, najmä v oblasti prijímania zamestnancov, povyšovania a systému odmeňovania • prijatie strategických postupov riadenia ľudských zdrojov, ktoré by stávali na súčasných, ako aj plánovaných vládnych legislatívnych a inštitucionálnych reformách • konzistentná aplikácia základných procedúr a štandardov strategického riadenia ľudských zdrojov, ktorá môže byť posilnená zriadením nezávislej a nestrannej Rady pre štátnu službu • zlepšiť kvalitu zberu dát o štátnych zamestnancoch a vyvíjať kapacity a zručnosti potrebné na využitie takýchto dát pre strategické plánovanie a riadenie pracovných síl⁴¹ 	Rada EÚ, OECD, EK
Zlepšiť podmienky pre štátnych úradníkov	<ul style="list-style-type: none"> • výber a služobný postup zamestnancov na základe zásluh a prostredníctvom vopred stanovených súťažných a transparentných postupov • spätná väzba na základe výkonnosti (za účelom zlepšenia výkonnosti a motivácie by mali úradníci od svojich nadriadených dostávať pravidelnú spätnú väzbu) • monitorovanie a hodnotenie má byť zamerané skôr na výstupy a výsledky (nie zadania a úlohy) • spresniť systém odmeňovania a benefitov a zabezpečiť, aby bol založený na princípoch zásluhovosti a transparentnosti⁴² 	OECD

39 OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, dostupné na: <http://bit.ly/2mjGSSe>

40 Čiastočne riešené v Stratégia reformy verejnej správy Ministerstva vnútra z roku 2013, dostupné na: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-161408?prefixFile=m_

41 Vráťane využívania riadenia založeného na kompetenciách a profilovania pracovných miest.

42 OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, dostupné na: <http://bit.ly/2mjGSSe>

Posilniť analytické kapacity štátnej správy/ministerstiev	<ul style="list-style-type: none"> • posilniť analytické kapacity na kľúčových ministerstvách • rozšíriť analytické kapacity ministerstiev o analytikov schopných pracovať s dátami a faktami (dôkazmi) pri príprave návrhov politik 	Rada EÚ, EK, OECD
Zlepšiť koordináciu a posilniť postavenie hlavného nositeľa agendy – úrad vlády	<ul style="list-style-type: none"> • posilniť kapacitu centrálného útvaru vlády, ktorý sa zaoberá štátnou správou (t.j. úradu vlády), aby bol schopný presadiť jasné štandardy riadenia ľudských zdrojov naprieč štátnou službou a monitorovať ich dodržiavanie • zriadiť monitorovací a hodnotiaci systém opierajúci sa o jednotlivé ministerstvá a centrálné riadenie, napr. ÚV SR • prehodnotiť možnosti personálnej a organizačnej štruktúry ÚV SR, aby sa mu uľahčila spolupráca s jednotlivými ministerstvami • zlepšiť komunikáciu o cieľoch reformy vo verejnej správe a aktívne vymieňanie informácií medzi parlamentom a miestnou samosprávou 	OECD

3 Čo priniesol nový zákon o štátnej službe?

Nový zákon o štátnej službe, ktorý bol prijatý dňa 6. decembra 2016, priniesol niekoľko zásadných zmien v úprave štátnozamestnaneckých vzťahov.⁴³ Medzi novinky, ktoré boli zavedené zákonom, patrí Rada pre štátnu službu (ďalej aj ako „Rada“), Úrad vlády SR s kontrolnou pôsobnosťou, Centrálny informačný systém s Registrom štátnozamestnaneckých miest (s účinnosťou od 1. januára 2019) a zavedením systematizácie, služobné hodnotenie, hromadné výberové konanie, funkcia mentora a povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie. Okrem toho došlo k zmenám v spôsobe úpravy pri vedúcom služobného úradu (po novom generálny tajomník služobného úradu), k zrušeniu možnosti odvolať vedúcich zamestnancov a vedúceho služobného úradu bez udania dôvodu a k zavedeniu povinných výberových konaní spolu s ich šandardizáciou a elektronizáciou.

V ďalších častiach sa budeme venovať najkľúčovejším zmenám, ktoré priniesol nový zákon v kontexte odporúčaní v piatich oblastiach:

1. Depolitizácia, profesionalizácia a zvýšenie nezávislosti,
2. Zlepšenie postupov riadenia ľudských zdrojov,
3. Zlepšenie podmienok pre štátnych úradníkov,
4. Posilnenie analytických kapacít štátnej správy/ministerstiev,
5. Zlepšenie koordinácie a posilnenie postavenia hlavného nositeľa agendy – úrad vlády.

3.1 Depolitizácia, profesionalizácia a zvýšenie nezávislosti

Slovenská republika hneď po zmene režimu musela, rovnako ako iné krajiny stredovýchodnej Európy, čeliť problému politizácie štátnej správy. Politizácia ako prítomnosť politického vplyvu pri vymenovaní, ale aj ohodnotení vedúcich zamestnancov štátnej správy predstavovala jeden zo základných znakov správy štátu za socializmu.⁴⁴ Politická spoľahlivosť a lojalita Komunistickej strane boli totiž oficiálne vyžadované od každého jedného štátneho zamestnanca. Navyše, nomenklatúrny systém umožňoval strane získať efektívnu kontrolu nad všetkými zásadnými nomináciami v štátnej správe. Každá krajina sa s tým vysporiadala po svojom, no Slovenská republika v porovnaní napríklad s Českou republikou, Slovinskom, Lotyšskom, Estónskom, Litvou a Maďarskom až doposiaľ výrazne zaostáva.⁴⁵

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

44 Page, E. C.; Wright, V. (1999): *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford: Oxford University Press, dostupné na: <http://www.oxfordscholarship.com/sci-hub.cc/view/10.1093/0198294468.001.0001/acprof-9780198294467>

45 Vid' napríklad Meyer-Sahling, J.-H., Veen, T. (2012): *Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politisation in Central and Eastern Europe*. Taylor&Francis

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.),⁴⁶ ale aj podľa akademikov a mimovládneho sektora.⁴⁷

Deje sa tak napriek tomu, že zriadenie, resp. zabezpečenie profesionálneho a odpolitizovaného systému štátnej správy bolo podmienkou pre členstvo v EÚ.

Hoci politický vplyv na vedúcich zamestnancov môže pomôcť k zvýšeniu strategickej agility vlády, môže tiež naznačovať tendencie k patronátu vedúce až k narušeniu dobrej správy vecí verejných.⁴⁸ Rovnako treba dodať, že v súčasnosti prevládajúca vysoká fluktuácia vedúcich zamestnancov na ministerstvách má jednoznačne negatívny vplyv na ich výkon, lebo sa tak **bráni vybudovaniu profesionálnej štátnej služby a inštitucionálnej pamäti** (viď box č. 2).

Box č. 2: Fluktuácia vedúcich štátnych zamestnancov na ministerstvách⁴⁹

Z výsledkov výskumu Inštitútu SGI vyplýva, že po každých voľbách sa bežne vymieňa aspoň jedna tretina vedúcich zamestnancov na ministerstvách. Jedným z príkladov je ministerstvo kultúry. Po nástupe vlády Ivety Radičovej došlo k výmene na 56 percentách vedúcich postov na ministerstve a pri nástupe druhej Ficovej vlády išlo o výmenu až 59 percent vedúcich pracovníkov. Následne pri tretej Ficovej vláde, keď sa nemenil minister kultúry, bola fluktuácia po voľbách iba deväťpercentná. Ešte zarážajúcejšie sú personálne výmeny na tých najvyšších miestach (od úrovne generálnych riaditeľov sekcií vrátane), keď došlo po nástupe ministra Daniela Krajcera k výmene takmer 92 percent vedúcich pracovníkov a po nástupe Mareka Maďariča 82 percent. Až na pár výnimiek išlo pritom o úplne nových zamestnancov ministerstiev.

Jednu zo základných rád v tejto oblasti mala Rada Európskej únie v roku 2014, keď Slovenskej republike odporučila „*prijat' opatrenia na zvýšenie nezávislosti verejnej služby, a to aj zmenou zákona o štátnej službe*“. Nakoľko došlo k prijatiu nového zákona, je dôležité sa pozrieť, aké ustanovenia obsahuje, resp. k akým konkrétnym krokom zákonodarcovia pristúpili, aby došlo k depolitizácii a profesionalizácii štátnej služby.

3.1.1 Zopár krokov k depolitizácii

Ako opakovane poukázala OECD či Európska komisia, slovenská štátna správa sa vyznačuje **vysokou fluktuáciou zamestnancov**, často v súvislosti s volebnými cyklami. Jedným z nástrojov nového zákona, ktorým sa má zabrániť prepúšťaniu vedúcich štátnych zamestnancov v dôsledku politických zmien, je **zrušenie možnosti ich odvolania bez uvedenia dôvodu**, pokiaľ boli prijatí do funkcie na základe výberového konania⁵⁰ (viď box č. 3). Ich odvolanie je po novom možné len na základe zákonom stanovených dôvodov,

⁴⁶ Rada Európskej únie napríklad v roku 2014 Slovenskej republike odporučila „*prijat' opatrenia na zvýšenie nezávislosti verejnej služby, a to aj zmenou zákona o štátnej službe*“. Podobne tvrdí aj Európska komisia vo svojom pozícnom 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).

⁴⁷ Vid' napríklad: <https://dennikn.sk/619785/chcete-zit-v-neistote-zamestnajte-sa-na-ministerstve/>

⁴⁸ OECD (2011): Political influence in senior staffing - Government at a Glance 2011, dostupné na: <http://bit.ly/2zxSiqk>

⁴⁹ Aktuality.sk (2017): Čistky na ministerstve robili Lipšic, Kaliňák aj Krajcer, Dostupné na: <https://www.aktuality.sk/clanok/408061/cistky-na-ministerstve-robili-lipšic-kalinak-aj-krajcer/>

⁵⁰ Úrad vlády SR (2016): NR SR schválila nový zákon o štátnej službe z dielne úradu vlády, dostupné na: <http://>

ako je napríklad nemožnosť plnenia služobných povinností, strata predpokladov na vykonávanie štátnej služby alebo nedostatočné výsledky služobného hodnotenia.

Box č. 3: Princíp stability

Podľa čl. 8 zákona o štátnej službe je štátny zamestnanec chránený pred skončením štátnozamestnaneckého pomeru z iných ako zákonom ustanovených dôvodov. Tento princíp stability sa uplatňuje najmä prostredníctvom stálej štátnej služby, odvolania z funkcie vedúceho štátneho zamestnanca len z dôvodov ustanovených zákonom a prostredníctvom inštitútu nadbytočného štátneho zamestnanca.⁵⁰

Podľa vyjadrení Úradu vlády SR spomínaný mechanizmus odôvodnenia odvolania vytvára jasnú deliacu čiaru medzi politickými nominantmi (štátni tajomníci či odborníci plniaci úlohy pre ústavného činiteľa a pod.) a odborníkmi (napr. generálni riaditelia).⁵² Týmto krokom by mohlo dôjsť k zvýšeniu stability riadiacich pozícií, avšak **v praxi sa musí zabezpečiť, aby odôvodnenie nebolo len formálnou prekážkou** k odvolaniu zamestnanca. V minulosti bolo napríklad najčastejším dôvodom skončenia štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou zrušenie štátnozamestnaneckého miesta, tzv. skončenie z organizačných dôvodov.⁵³ Práve táto okolnosť bývala veľakrát zneužitá na účelové skončenie štátnozamestnaneckého pomeru s konkrétnymi štátnymi zamestnancami („neexistuje iné vhodné miesto“ alebo štátny zamestnanec „nesúhlasil s trvalým preložením“), pričom nič nebránilo tomu, aby bolo následne vytvorené nové štátnozamestnanecké miesto s formálne inak formulovaným opisom činností, no reálne s identickou náplňou práce. Nakoľko aj podľa nového zákona predstavuje skončenie z organizačných dôvodov jeden z možných výpovedných dôvodov zo strany služobného úradu (§ 75 zákona o štátnej službe), je dôležité, aby **existovala nezávislá inšancia**, na ktorú sa môže štátny zamestnanec v prípade potreby obrátiť. Podľa nového zákona však mohol k 31.12.2017 takúto situáciu riešiť v zásade až ex post pred súdom (§ 95 zákona o štátnej službe). V tejto súvislosti je možné poukázať na nedostatky znenia zákona k 31.12.2017, nakoľko sa vo vtedy účinnom ustanovení § 73 zákona o štátnej službe uvádza, že písomný súhlas „štátneho zamestnanca s odvolaním výpovede danej služobným úradom sa nevyžaduje, ak služobný úrad odvolá výpoveď na základe stanoviska podľa § 91 ods. 4“, pričom § 91 sa v danom znení nenachádzal, nakoľko ustanovenie nadobúdalo účinnosť až k 1. januáru 2018 (upravuje práve práva a povinnosti prešetrovacej komisie vo veci preverovania postupov služobného úradu pri skončení štátnozamestnaneckého pomeru štátneho zamestnanca výpoveďou).⁵⁴

V § 61 ods. 3 zákona o štátnej službe sa zas uvádza: „Generálny tajomník môže odvolať vedúceho zamestnanca z funkcie, ak a) v služobnom hodnotení za kalendárny rok dosiahne **uspokojivé** výsledky“ (uvedené aj v §123 ods. 8 zákona o štátnej službe), pričom situácia, kedy vedúci zamestnanec dosiahne

www.vlada.gov.sk/21584/nr-sr-schvalila-novy-zakon-o-statnej-sluzbe-z-dielne-uradu-vlady/

51 V medzirezortnom pripomienkovom konaní NBÚ v tejto veci uviedol, že spájanie „stability s nadbytočnosťou zamestnanca vyznieva podľa nášho názoru neštandardne bez ohľadu na zámer predkladateľa.“

52 Úrad vlády SR (2016): NR SR schválila nový zákon o štátnej službe z dielne úradu vlády, dostupné na: <http://www.vlada.gov.sk/21584/nr-sr-schvalila-novy-zakon-o-statnej-sluzbe-z-dielne-uradu-vlady/>

53 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_

54 Vid' 55 ZÁKON z 1. februára 2017 o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Časová verzia predpisu účinná od 01.06.2017 do 31.12.2017 – dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/20170601>

neuspokojivé výsledky nie je zákonom upravená. V kontraste s tým sa pri štátnych zamestnancoch v § 75 ods. 1 zákona o štátnej službe stanovuje: „*Služobný úrad môže dať štátnemu zamestnancovi výpoveď, ak (...) e) štátny zamestnanec dosiahne neuspokojivé výsledky v opakovanom služobnom hodnotení.*“ Nakoľko právna úprava jasne odlišuje vo svojich ustanoveniach medzi pozíciami štátnych zamestnancov a vedúcich zamestnancov, nie je logické vykladať následky „neuspokojivých“ výsledkov podľa § 75 ods. 1 zákona o štátnej službe. Ak bolo cieľom sprísniť možné následky hodnotenia pri vedúcich zamestnancoch, mal mať § 61 ods. 3 (a následne aj § 123 ods. 8) zákona o štátnej službe znenie: „*Generálny tajomník môže odvolať vedúceho zamestnanca z funkcie, ak a) v služobnom hodnotení za kalendárny rok dosiahne **uspokojivé alebo slabšie** výsledky.*“

Rovnako je dôležité poukázať na zásadný problém v tom, že návrh zákona vytvára v pozícii generálneho tajomníka služobného úradu⁵⁵ (§ 17 zákona o štátnej službe) ako služobne najvyššieho vedúceho zamestnanca **priestor pre konflikt záujmov**. Ak je táto pozícia obsadzovaná politicky (§ 18 zákona o štátnej službe), je nevhodné, aby bol zodpovedný za kompletne riadenie ľudských zdrojov.⁵⁶ Inými slovami, **odpolitizovanie štátnej služby je obtiažne dosiahnuť, ak je výber ľudí v rukách politických nominantov**. Je preto nevyhnutné v budúcnosti zvážiť, aby došlo buď k odpolitizovaniu pozície generálneho tajomníka služobného úradu, alebo aby bol výber zamestnancov prenesený na iný odbor/útvar bez možnosti priameho zásahu zo strany politických nominantov (napr. personálny odbor).

Vo všeobecnosti však nový zákon o štátnej službe **rieši konflikt záujmov štátnych zamestnancov precíznejšie**, ako tomu bolo v predchádzajúcej právnej úprave. Do oznamovacej povinnosti totiž doplnil povinnosť štátneho zamestnanca oznámiť služobnému úradu „*bez zbytočného odkladu akýkoľvek skutočný alebo možný konflikt záujmov*“ (§ 111 ods. 2 písm. c) zákona o štátnej službe). Porušenie tejto povinnosti sa považuje za porušenie služobnej disciplíny, čo má za následok začatie disciplinárneho konania. Tu je potrebné spomenúť, že prijatým zákonom o štátnej službe sa zavádza na rozdiel od predchádzajúceho zákona **jednotný postup a rovnaké pravidlá v procese disciplinárnych konaní** voči zamestnancom v štátnej správe. V rámci disciplinárnych konaní sa počíta so vznikom disciplinárnych komisií, ktoré budú posudzovať mieru porušenia služobnej disciplíny, pričom súčasťou komisii majú byť aj zástupcovia zamestnancov, ktorých určí príslušný odborový orgán.⁵⁷ Toto možno považovať za krok správnym smerom.

V rámci všetkých spomenutých opatrení netreba zabúdať na snahu o zvýšenie nezávislosti prostredníctvom zriadenia **nového koordinačného a monitorovacieho orgánu – Rady pre štátnu službu**. Tá má dohliadať na dodržiavanie politickej neutrality, nestrannosti, ako aj ďalších princípov, na ktorých je založený

55 Návrh zmeny z vedúceho služobného úradu na „generálneho tajomníka“ prišiel v medzirezortnom pripomienkovom konaní od MZVaEZ SR. Zdôvodnenie pritom bolo nasledovné: „V niektorých služobných úradoch je funkcia služobne najvyššieho vedúceho štátneho zamestnanca v príslušnom služobnom úrade osobitnou funkciou, v iných prípadoch je táto funkcia spojená s vykonávaním funkcie štatutárneho orgánu. V služobnom úrade, ktorým je ústredný orgán štátnej správy, túto osobu vymenúva a odvoláva vláda na návrh toho, kto je vo funkcii štatutárneho orgánu podľa zákona č. 575/2001 Z. z.“

56 Generálny tajomník je podľa § 17 ods. 2 oprávnený konať v príslušnom služobnom úrade vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov, ako aj vo veciach právnych vzťahov upravujúcich služobný pomer, ak to ustanovuje osobitný predpis.

57 Vid' aj argumentáciu Úradu vlády SR na: <http://www.vlada.gov.sk/21584/nr-sr-schvalila-novy-zakon-o-statnej-sluzbe-z-dielne-uradu-vlady/>

nový zákon, no rovnako má dozerať i na dodržiavanie etického kódexu štátneho zamestnanca. Je však potrebné poukázať na **nejasné vymedzenie kompetencií** orgánu v zákone k 31.12.2017, nakoľko boli v zásade definované len: prostredníctvom všeobecného ustanovenia § 12 ods. 1, vo veci kontroly v § 16 ods. 4,⁵⁸ možnosťou upovedomiť Úradu vlády SR na vykonanie kontroly v služobnom úrade podľa § 21 písm. g)⁵⁹ a vo veci predloženia štatútu § 192 ods. 2 zákona o štátnej službe (viď box č. 4). § 13 zákona o štátnej službe, kde sa upravuje napríklad funkčné obdobie, či dôvody zániku funkcie člena Rady, ako aj § 14, kde sa rieši pôsobnosť rady, sú účinné až od 1. januára 2018.⁶⁰

Box č. 4: Kompetencie Rady pre štátnu službu podľa znenia zákona o štátnej službe k 31.12.2017

- § 12 ods. 1 zákona o štátnej službe: Zriaďuje sa rada ako nezávislý koordinačný a monitorovací orgán **na ochranu princípov štátnej služby.**
- § 16 ods. 4 zákona o štátnej službe: Ak služobný úrad uvedený v § 15 ods. 2 písm. b) až i) vznesie proti výsledku kontroly dodržiavania tohto zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie alebo služobných predpisov námietku a úrad vlády jej nevyhoví, **úrad vlády bezodkladne zašle protokol o výsledku kontroly so vznesenou námietkou rade.** Rada sa vyjadrí len k tej časti protokolu, ku ktorej bola vznesená námietka a k vznesenej námietke, a to do 30 dní od ich doručenia. Ak z vyjadrenia rady vyplýva, že námietka je opodstatnená, je úrad vlády povinný sa vysporiadať s vyjadrením rady. Vyjadrenie rady je súčasťou protokolu o výsledku kontroly.
- § 21 písm. g) zákona o štátnej službe: Úrad vlády v oblasti štátnej služby, ak tento zákon neustanovuje inak, (...) **môže vykonať kontrolu v služobnom úrade na základe upovedomenia rady.**
- § 192 ods. 2 zákona o štátnej službe: **Návrh štatútu predloží rada** na schválenie národnej rade do 28. februára 2018.

3.1.2 K depolitizácii cez štandardizáciu postupov a profesionalizáciu?

Depolitizácia sa okrem jasného vymedzenia medzi politickými a nepolitickými funkciami preukazuje aj presadzovaním zásluhovosti a odbornosti nad politickou príslušnosťou. V tomto zmysle došlo k jednoznačnému pokroku zavedením **povinnosti uskutočnenia výberových konaní** pre všetkých uchádzačov o stálu štátnu službu. Je však potrebné dodať, že zákon stále upravuje minimálne 10 rôznych situácií,⁶¹ kedy je možné (hoci aj dočasne) obsadiť štátnozamestnanecké miesto **bez výberového konania.** Dva prípady sa pritom týkajú vedúcich pozícií.

Novým zákonom došlo taktiež k zavedeniu hromadného výberového konania (ďalej aj ako „HVK“, viď box č. 5). Považujeme za pozitívne, že sa počas druhého čítania prijala v tejto veci pripomienka poslankyne

⁵⁸ Kontrolu dodržiavania zákona o štátnej službe, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie a služobných predpisov vykonáva v prvom rade Úrad vlády SR. Ak však proti výsledkom jeho činnosti vo vybraných služobných úradoch bude vznesená námietka a Úrad vlády SR jej nevyhoví, celá dokumentácia sa pošle práve Rade, ktorá má povinnosť vyjadriť sa k vzniknutej situácii do 30 dní od doručenia.

⁵⁹ § 21 písm. g) zákona o štátnej službe znie „Úrad vlády v oblasti štátnej služby, ak tento zákon neustanovuje inak, (...) môže vykonať kontrolu v služobnom úrade na základe upovedomenia rady.“

⁶⁰ Viď 55 ZÁKON z 1. februára 2017 o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Časová verzia predpisu účinná od 01.06.2017 do 31.12.2017 – dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/20170601>

⁶¹ Podľa § 35, § 36 ods. 3 písm. a), b) alebo c), § 36 ods. 6, § 57, § 58 ods. 1, § 59 písm. a), § 60 ods. 1, § 60 ods. 6 zákona o štátnej službe (v účinnosti od 01.06.2017 do 31.12.2017). Občana, ktorý bol v štátnej službe podľa osobitného predpisu, je možné prijať do stálej štátnej služby bez výberového konania, ak požiadal o prijatie na štátnozamestnanecké miesto, ktoré vzniklo bezprostredne zo služobného miesta v štátnej službe podľa osobitného predpisu, ak takýto občan a) bezprostredne predtým vykonával činnosť v štátnej službe podľa osobitného predpisu na tomto mieste, b) spĺňa predpoklady podľa § 38 ods. 1 písm. a) až e) a požiadavky podľa § 38 ods. 2, c) zloží sľub.

Bašistovej,⁶² že má byť vyhlásená prvá časť HVK najmenej 25 dní a nie 15 dní pred jeho konaním a stanovila sa minimálna lehota na prihlásenie sa miesto 5 na 15 pracovných dní. Tu ale treba zdôrazniť odlišnú úpravu v prípade výberového konania vyhláseného služobným úradom prostredníctvom registra výberových konaní (podľa § 41 zákona o štátnej službe), kde je minimálna lehota na prihlásenie sa 5 dní odo dňa jeho vyhlásenia.⁶³ Takéto **priveľmi krátke časové obdobie** môže zbytočne negatívne ovplyvňovať možnosti potenciálnych záujemcov na prihlásenie sa do výberového konania. Ak je cieľom obsadiť štátnozamestnanecké pozície skutočne tými najkvalitnejšími zamestnancami, je potrebné, aby sa mohol prihlásiť čo najväčší počet uchádzačov, ktorí budú môcť súťažiť v skutočne konkurenčnom prostredí. Rovnako chceme zdôrazniť, že je diskutabilné, či zmenu oproti pôvodnému návrhu zákona v zmysle stanovenia **výrazne odlišných lehôt pri výberovom konaní a hromadnom výberovom konaní možno pokladať za správnu voľbu.**

V súvislosti s hromadnými výberovými konaniami možno spomenúť aj veľmi prínosný pozmeňujúci návrh poslankyne Remišovej, ktorý však nebol zapracovaný. Vo svojom návrhu⁶⁴ konkrétne vyzdvihuje potrebu zvýšenia transparentnosti HVK, a to okrem zverejnenia identifikačného čísla uchádzača aj zverejnením jeho počtu dosiahnutých bodov. Tento návrh by mal byť opätovne zvážený, a to predovšetkým z dôvodu umožnenia spätnej kontroly (napr. neúspešných kandidátov) a zároveň kvôli tomu, že to predstavuje ďalší nástroj na odhalenie novej politizácie.

Box č. 5: Hromadné výberové konanie

Hromadné výberové konanie predstavuje nový právny inštitút, ktorý prináša z časti centralizovaný spôsob obsadzovania voľných štátnozamestnaneckých miest vhodných pre absolventov a väčšieho počtu voľných štátnozamestnaneckých miest na jednotlivých služobných úradoch.⁶⁵ Cieľom zavedenia hromadných výberových konaní je predovšetkým zabezpečenie **oddržiavania jednotných štandardov** pre prijímanie uchádzačov do štátnej služby z radov absolventov a **vytvorenie rovnakých konkurenčných podmienok** pre túto skupinu uchádzačov na uľahčenie prístupu k štátnozamestnaneckým miestam.⁶⁶

Možno problematickejším bodom novej právnej úpravy je, že štátnozamestnanecké miesto sa obsadzuje najskôr **na základe vnútorného výberového konania a až následne** (v prípade nezdaru) **na základe vonkajšieho výberového konania** (§ 40 ods. 4 zákona o štátnej službe). Na jednej strane sa tým posilňuje dôraz na uchovávanie inštitucionálnej pamäte, resp. princípu stability štátnozamestnaneckého pomeru, ale na druhej strane, ako aj upozornilo Ministerstvo hospodárstva SR v medzirezortnom pripomienkovom konaní, môže to byť v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania.⁶⁷

62 Pripomienka poslankyne Aleny Bašistovej k Vládnemu návrhu zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, parlamentná tlač 244, druhé čítanie, dostupné na: <http://bit.ly/2joT2rJ>

63 Výberové konanie pritom podľa § 41 ods. 1 zákona o štátnej službe vyhlasuje služobný úrad prostredníctvom registra výberových konaní na ústrednom portáli najmenej 15 pracovných dní pred jeho uskutočnením.

64 Viď <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=432954>

65 Podobný systém **funguje** napríklad v Belgicku, Francúzsku, Grécku, Írsku alebo v Portugalsku.

66 Viď **dôvodovú správu** k vládnemu návrhu zákona o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

67 MH SR malo v MPK konkrétne pripomienku „Podľa nášho názoru je prednostné obsadzovanie štátnozamestnaneckého miesta zo štátnych zamestnancov a nadbytočných štátnych zamestnancov a až následne zo štátnych zamestnancov všetkých služobných úradov a občanov, ktorí sa uchádzajú o prijatie do štátnej služby, v rozpore so zásadou rovnakého zaobchádzania. V osobitnej časti dôvodovej správy k § 40 sa uvádza, že úprava má za cieľ posilniť princíp stability štátnozamestnaneckého pomeru. Otázkou ostáva, či takéto rozdielne zaobchádzanie vo vzťahu k prístupu k zamestnaniu je odôvodnené podľa § 8 ods. 1 zákona č. 365/2004 Z. z. a či princíp stability štátnozamestnaneckého pomeru môže byť postavený nad zásadu rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k

Zárukou profesionalizácie má byť aj zavedenie **povinných výberových konaní metódou hodnotiaceho centra na pozície vedúcich zamestnancov sekcie** (generálnych riaditeľov). Týmto spôsobom sa budú overovať požadované schopnosti a osobnostné vlastnosti uchádzača, čím sa má zabezpečiť vyššia profesionalita a osobnostné kvality uchádzačov vstupujúcich do štátnej služby na tieto pozície (pre viac informácií viď box č. 6).⁶⁸ Je však otázne, do akej miery sa bude na záverečné správy prihliadať, nakoľko majú iba čisto odporúčací charakter.

Box č. 6: Metóda hodnotiaceho centra

Pri obsadzovaní štátnozamestnaneckého miesta vedúceho zamestnanca metódou hodnotiaceho centra sa posudzujú analytické, koncepčné a strategické myslenie, ako aj najmenej tri odlišné schopnosti a osobnostné vlastnosti uvedené vo vyhláske Vlády SR č. 127/2017, a to: sebadôvera, svedomitosť a spoľahlivosť, samostatnosť, motivácia, adaptabilita a flexibilita, schopnosť pracovať pod tlakom, rozhodovacia schopnosť, komunikačné zručnosti, či analytické, koncepčné a strategické myslenie. Výsledkom posúdenia požadovaných schopností a osobnostných vlastností uchádzača metódou hodnotiaceho centra je písomná záverečná správa o uchádzačovi s vyjadrením, či sa na obsadzované štátnozamestnanecké miesto odporúča alebo neodporúča. Záverečná správa má pre výberovú komisiu pritom iba odporúčajúci charakter.

Vo veci profesionalizácie štátnej služby je dôležitá aj úloha vzdelávania a zlepšovania zručností jednotlivých zamestnancov. Jednoznačným krokom vpred je preto nielen presné artikulovanie povinnosti služobného úradu poskytovať alebo zabezpečovať zodpovedajúce vzdelávanie štátnemu zamestnancovi na dosiahnutie takej úrovne odborných kompetencií, ktorá mu umožní kvalitný výkon štátnej služby, ale hlavne **povinnosť vyčleniť finančné prostriedky na vzdelávanie štátnych zamestnancov**.⁶⁹

Vyhodnotenie naplnenia odporúčaní č. 2

Návrh/postup/cieľ	ÁNO/NIE	Odôvodnenie
• zmena zákona	ÁNO	Bol prijatý nový zákon o štátnej službe.
• zníženie fluktuácie zamestnancov štátnej správy v závislosti od volebných cyklov	N/A	Naplnenie uvedeného cieľa nie je možné zatiaľ vyhodnotiť pre krátke časové obdobie účinnosti zákona a skutočnosť, že nedošlo k zásadným politickým zmenám (hlavný dôvod pre politické zásahy do personálneho obsadenia).
• zvýšiť stabilitu manažérskych/riadiacich pozícií, aby nedošlo k limitovaniu schopnosti štátnej služby poskytnúť nezávislé a odborné rady/výstupy a k znemožneniu kontinuity kľúčových verejných politík v závislosti od výsledkov volieb	ÁNO	Možno predpokladať zvýšenie stability, a to najmä kvôli zavedeniu povinnosti zdôvodňovať odvolanie vedúcich zamestnancov. Rovnako sa zákonom vytvorila jasná deliaca čiara medzi politickými nominantmi a odborníkmi (napr. generálni riaditelia).

podmienkam k prístupu k zamestnaniu."

68 Úrad vlády SR (2016): NR SR schválila nový zákon o štátnej službe z dielne úradu vlády, dostupné na: <http://www.vlada.gov.sk/21584/nr-sr-schvalila-novy-zakon-o-statnej-sluzbe-z-dielne-uradu-vlady/>

69 Pre viac informácií viď: 126 Vyhláska Úradu vlády SR z 19. mája 2017, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o vzdelávaní štátnych zamestnancov, dostupné na: http://www.vlada.gov.sk/data/files/6943_vyhlasaka-uv-sr-o-vzdelavani.pdf

70 OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, dostupné na: <http://bit.ly/2mjGSSe>

71 Podľa § 16 ods. 1 zákona o štátnej službe „Kontrolu dodržiavania tohto zákona, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie a služobných predpisov vykonáva v každom služobnom úrade okrem služobného úradu, ktorým je kancelária národnej rady, úrad vlády. Kontrolu podľa prvej vety v služobnom úrade, ktorým je kancelária národnej rady, vykonáva tento služobný úrad.“

• opätovné zavedenie zásluhovosti pri prijímaní zamestnancov a výberových konaniach cez zaistenie spoločných štandardov a dohľadu ⁷⁰	ÁNO	Došlo k naplneniu, nakoľko sú zákonom stanovené jasné náležitosti, ktoré musí spĺňať výberové konanie, ako aj HVK. Kontrolu má na starosti Úrad vlády SR. ⁷¹
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

3.2 Zlepšenie postupov riadenia ľudských zdrojov?

Riadenie ľudských zdrojov v štátnej správe sa na Slovensku až do nedávna dostatočne neriešilo. Chýbalo nielen jasné uchopenie a jednotné postupy, ale aj akékoľvek dlhodobé plánovanie založené na poznatkoch a analýzach.⁷² Dochádzalo tak k situáciám, kedy neexistovali napríklad jednotné kritériá pri prijímaní uchádzačov do zamestnania, či jednotný postup pri odmeňovaní a zbere dát (viď box č. 7). Celkovo nejestvovalo jasné uchopenie toho, ako môže výkon zamestnancov v štátnej službe viesť k zabezpečeniu zodpovedného a efektívneho plnenia funkcií štátu, a už vôbec nie k napĺňaniu vyšších politických cieľov.

Box č. 7: Žiadny zber, žiadne dáta, žiadne analýzy

Pred prijatím nového zákona o štátnej službe na Slovensku neexistoval centralizovaný systém zberu dát týkajúcich sa ľudských zdrojov v štátnej službe (t.j. centrálny personálny informačný systém štátnej služby). V nadväznosti na to chýbali komplexné údaje o existujúcom stave a tým aj dáta kľúčové pre analýzu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe a následné identifikovanie nedostatkov a nastavenie ďalších procesov vedúcich k zlepšeniu.⁷³

Uvedené nedostatky boli vnímané aj zahraničiami. V stanovisku Európskej komisie z roku 2012 sa v tomto zmysle dokonca upozorňuje, že slovenská verejná, a teda aj štátna, správa⁷⁴ je **charakterizovaná nekvalitným riadením ľudských zdrojov**. Na to poukázala aj Rada Európskej únie v roku 2014, pričom SR odporučila: „*prijatť stratégiu na zlepšenie riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe*“. V tejto oblasti došlo k zásadnému pokroku v roku 2015 prijatím **Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020**.⁷⁵

Samotná Stratégia ponúka analýzu súčasného stavu štátnej služby, ako aj jasné odporúčania pre jeho zlepšenie. Dokument sa zaoberá napríklad mierou štandardizácie výberového procesu, procesom skončenia štátnozamestnaneckého pomeru, či služobným hodnotením a odmeňovaním štátnych zamestnancov. Okrem toho Stratégia v celku detailne rozoberá postupy, ako by malo dôjsť k zavedeniu strategického riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe (viď box č. 8). Poukazuje sa pritom na fakt, že rozvoj ľudského kapitálu v organizáciách štátnej správy by mal byť založený na **aktívnom a systematickom využívaní moderných nástrojov riadenia ľudských zdrojov** (napr. príležitosti pre kariérny rast, služobné

⁷² Stratégia bola schválená uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548 zo 7. októbra 2015, dostupné na: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-192011?prefixFile=m_

⁷³ 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_

⁷⁴ Štátna správa predstavuje jeden zo základných zložiek verejnej správy.

⁷⁵ 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_

hodnotenie, odmeňovanie na základe výkonu, správania a zručností, vzdelávanie a školenia, flexibilné pracovné podmienky a pod.), ktoré zároveň predstavujú kľúčové faktory ovplyvňujúce motiváciu a výkonnosť štátneho zamestnanca.

Box č. 8: Strategické riadenie ľudských zdrojov v štátnej správe a úlohy osobných úradov

Strategické riadenie ľudských zdrojov v štátnej správe by sa na rezortnej úrovni malo opierať o jednotlivé osobné úrady, ktoré sú kľúčovým partnerom vedenia rezortu pri implementácii stratégie a jej cieľov. Ich úlohou by malo byť najmä:

- implementovať stratégiu a ciele rezortu do individuálnych cieľov štátneho zamestnanca,
- zabezpečiť potrebnú kvalitu a ďalší rozvoj zručností štátnych zamestnancov,
- zabezpečovať dodržiavanie pravidiel odmeňovania,
- reprezentovať záujmy a legitímne požiadavky štátnych zamestnancov voči vedeniu rezortu,
- kontinuálne prispievať k zmene a transformácii rezortu a jeho organizácií.

3.2.1 Systematický zber a analýza dát

Ako už bolo naznačené, strategické riadenie ľudských zdrojov je kľúčom k zosúladieniu riadenia ľudí s dlhodobými cieľmi tej ktorej organizácie štátnej správy. Umožňuje vládam, aby mali správny počet ľudí na správnom mieste a so správnymi zručnosťami. Takéto postupy nielenže pomáhajú vládam naplniť strategické ciele, ale tiež zvyšujú kvalitu poskytovaných služieb.⁷⁶ K tomu sa však môže pristúpiť **až vtedy, keď existuje systematický zber dát, umožňujúci relevantne vyhodnotiť existujúci stav, potreby, ako aj možné nedostatky.** Alebo, ako sa uvádza priamo v Stratégii: „*Na uskutočnenie zásadných zmien v riadení štátnej služby je nevyhnutná zmena v riadení ľudských zdrojov, a to je možné len na základe kvalifikovaných informácií.*“⁷⁷

Prvoradou podmienkou úspešného riadenia procesov je mať vhodný nástroj na zber a analýzu informácií - analytický útvar (analytická jednotka). Aj Stratégia uvádza, že vznikom takéhoto centrálného analytického a odborného útvaru na úrovni ÚV SR by sa zabezpečili systémové predpoklady pre strategické riadenie a plánovanie na úrovni vlády, systematický proces odborných konzultácií s ministerstvami, prípadne úradmi, kvalifikované analýzy dopadov navrhovaných materiálov, ako i súvisiacich zákonov a ostatných právnych noriem.⁷⁸

Okrem spomínaného útvaru je samozrejme dôležité aj nastavenie samotného zberu dát. Zákomom o štátnej službe vznikol Centrálny informačný systém štátnej služby (§ 25 zákona o štátnej službe), ktorý spravuje Úrad vlády SR. Účelom zriadenia centrálného informačného systému je umožniť služobným

⁷⁶ OECD (2011): Strategic human resources management - Government at a Glance 2011, dostupné na: <http://bit.ly/2zAGL9x>

⁷⁷ 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_

⁷⁸ 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_

úradom a úradu vlády spracúvať automatizovaným spôsobom všetky potrebné údaje.⁷⁹ Alebo, ako uvádza Stratégia, práve zavedenie Centrálného informačného systému má viesť k zefektívneniu a skvalitneniu štátnej služby, nakoľko služobné úrady ho môžu využiť ako komplexnú personálnu databázu údajov (viď Box č. 9).⁸⁰

Box č. 9: Centrálny informačný systém štátnej služby a služobné úrady

Zákon o štátnej službe zaviedol v súlade s cieľom elektronizácie v oblasti štátnej správy Centrálny informačný systém štátnej služby, pričom má pozostávať z viacerých registrov: register výberových konaní, register úspešných absolventov, register nadbytočných štátnych zamestnancov, register štátnozamestnaneckých miest a register štátnych zamestnancov. Jednotlivé **služobné úrady a úrad vlády prostredníctvom tohto informačného systému získajú komplexnú personálnu databázu údajov**, čo má poviesť k väčšej efektívnosti, stabilite a profesionalizácii služobných úradov. Podľa Stratégie majú po implementácii Centrálného informačného systému štátnej služby služobné úrady:

- zabezpečovať procesy rýchlejšie a s väčšou efektívnosťou ako predtým (zlepší sa kvalita výberového konania, hodnotenia výkonu štátnej služby, kariérneho rozvoja a pod.),
- dosiahnuť stanovené ciele s menším úsilím, prostredníctvom spolupráce s centrálnou koordinačnou entitou, ktorá by mala mať nadrezortný charakter (ÚV SR),
- byť schopné realizovať transparentné rozhodnutia na základe faktov/dôkazov,
- poskytovať informácie o štátnozamestnaneckých miestach efektívnejšie elektronickým spôsobom - zvýši sa dostupnosť informácií o voľných štátnozamestnaneckých miestach a znížia sa náklady vynaložené služobnými úradmi ústredných orgánov štátnej správy na ich obsadenie,
- svojou transparentnosťou majú prispievať ku zvyšovaniu dôvery spoločnosti vo verejné inštitúcie,
- byť efektívnejšie vďaka prehodnoteniu existujúcich personálnych procesov a ich následnému skvalitňovaniu prechodom na digitálnu administratívu.

Samotné IT riešenia, ktoré má poskytovať centrálny informačný systém, môžu jednoznačne prispieť k výraznej úspore nielen času zamestnancov osobných úradov, ale aj finančných prostriedkov používaných na vývoj a údržbu samostatných rezortných IT riešení. Okrem toho systém umožňuje ľahšie medzirezortné zdieľanie informácií a uchovávanie inštitucionálnej pamäte týkajúcej sa riadenia ľudských zdrojov (na úrovni služobného úradu aj jednotlivých zamestnancov).⁸¹ Čo je však z pohľadu strategického riadenia ľudských zdrojov jedným z najzásadnejších pozitív, je, že sa prostredníctvom systému **umožňuje zber a vyhodnocovanie údajov na nadrezortnej úrovni**.

Je nevyhnutné zdôrazniť, že súčasťou centrálného informačného systému je momentálne podľa § 25 ods. 4 zákona o štátnej službe **register výberových konaní, úspešných absolventov a nadbytočných štátnych zamestnancov**. V § 26 ods. 1 zákona o štátnej službe⁸² sa však uvádza, že služobný úrad je povinný poskytovať (a teda aj zbierať) údaje do registra výberových konaní a registra nadbytočných štátnych

⁷⁹ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, dostupné na: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2017-55>

⁸⁰ 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>

⁸¹ 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>

⁸² 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>

zamestnancov, ale aj do, v predchádzajúcom paragrafe nespomenutého, registra štátnozamestnaneckých miest (viď box č. 10) a registra štátnych zamestnancov.⁸³ Táto úprava môže pôsobiť zbytočne zmätočne, a to len z toho titulu, že § 25 ods. 4 písm. d) zákona o štátnej službe (register štátnozamestnaneckých miest) nadobúda účinnosť 1. januára 2019 a čl. I § 25 ods. 4 písm. e) zákona o štátnej službe (register štátnych zamestnancov) nadobúda účinnosť až 1. januára 2020. Každopádne, nepovažujeme uvedený systematizovaný zber dát, resp. zoznam registrov, za postačujúci. Ako bolo napríklad uvedené aj v neúspešnom pozmeňujúcom návrhu poslankyne Remišovej,⁸⁴ ak má dôjsť k zvýšeniu transparentnosti rozhodovacích procesov v štátnej správe ako dovnútra, tak i navonok, tak by sa mal centrálny informačný systém doplniť aj o register ročného plánu výberových konaní a o register služobných hodnotení štátnych zamestnancov. Tento návrh by sa mal v budúcnosti prehodnotiť, nakoľko jeho realizácia môže umožniť lepšiu vnútornú kontrolu riadenia ľudských zdrojov.

Box č. 10: Register štátnozamestnaneckých miest

Novým zákonom o štátnej službe bol vytvorený Register štátnozamestnaneckých miest, kde sú zverejňované všetky voľné pracovné pozície. Všetci potenciálni uchádzači majú tak jasný prehľad o voľných pozíciách a stáva sa tým celý systém zamestnávania omnoho transparentnejším. V tomto kontexte je potrebné uviesť, že povinnosť viesť systemizáciu štátnozamestnaneckých miest a určovať absolventské miesta pre služobné úrady vzniká od 1. januára 2018, pričom povinnosť oznamovať zmeny v systemizácii, ako aj **vedenie systemizácie v registri štátnozamestnaneckých miest vzniká až od 1. januára 2019**. Do tohto termínu vedú služobné úrady systemizáciu interne. Zásady vedenia systemizácie ustanoví úrad vlády vykonávacím predpisom, pričom bude mať právomoc kontrolovať jeho dodržiavanie.⁸⁵

3.2.2 Štandardizácia postupov riadenia ľudských zdrojov

Je dôležité uviesť, že nový zákon o štátnej službe kladie väčší dôraz nielen na systematizáciu zberu dát, ale aj na jednotnosť a kvalitu procesov súvisiacich priamo s riadením ľudských zdrojov. Okrem toho, že napríklad presne popisuje náležitosti, ktoré musí výberové konanie, ale aj hromadné výberové konanie spĺňať (viď časť 3.1.2), jasne stanovuje požiadavky na členov výberovej komisie, čo jednoznačne zvyšuje šancu profesionálnejšieho výberu štátnych zamestnancov. Konkrétne podľa § 189 ods. 3 zákona o štátnej službe je člen výberovej komisie služobného úradu „*zriadenej na účely výberového konania alebo na účely druhej časti hromadného výberového konania, ktorý vedie osobný pohovor, (...) povinný absolvovať vzdelávanie zamerané na osvojenie si metód riadeného osobného rozhovoru a jeho vyhodnotenia do šiestich mesiacov odo dňa účinnosti tohto zákona*“. O dôležitej úlohe služobných úradov v procesoch vzdelávania (viď časť 3.3.2), ale aj služobného hodnotenia (viď časť 3.3.1) ani nehovoriac.

83 Navyše sa v § 27 zákona o štátnej službe stanovuje, že Úrad vlády ustanoví vykonávacím právnym predpisom podrobnejšie rozsah údajov poskytovaných do registra štátnozamestnaneckých miest a registra štátnych zamestnancov.

84 Viď <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/Download.aspx?DocID=432997>

85 Pre viac informácií viď: <http://bit.ly/2jy8cen>

Vyhodnotenie naplnenia odporúčaní č.3

Návrh/postup/cieľ	ÁNO/NIE	Odôvodnenie
• prijať stratégiu riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe ⁸⁶	Čiastočne	Prijala sa nová stratégia, ale týka sa riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe.
• príprava ročných alebo viacročných personálnych plánov v súlade s rozpočtom	N/A ⁸⁷	Nie je dostatočne identifikované o aké personálne plány ide. Každopádne, novým zákonom sa zaviedla povinnosť vypracovať individuálny plán kompetenčného vzdelávania pre štátnych zamestnancov.
• zmenšiť existujúce veľké odlišnosti pri riadení ľudských zdrojov, najmä v oblasti prijímania zamestnancov, zvyšovania a systému odmeňovania	ÁNO	Nový zákon o štátnej službe jasne stanovuje nevyhnutné náležitosti výberových konaní, ale aj HVK. Rovnako pri odmeňovaní štátneho zamestnanca je služobný úrad povinný rozhodovať len na základe podmienok ustanovených zákonom.
• prijatie strategických postupov riadenia ľudských zdrojov, ktoré by stavali na súčasných, ako aj plánovaných vládnych legislatívnych a inštitucionálnych reformách	Čiastočne	Prijala sa nová stratégia týkajúca sa riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe, ktorá stavia napríklad na vládnom ciele elektronizácie verejnej správy.
• konzistentná aplikácia základných procedúr a štandardov strategického riadenia ľudských zdrojov, ktorá môže byť posilnená zriadením nezávislej a nestrannej Rady pre štátnu službu	Čiastočne	Naplnenie uvedeného cieľa nie je možné zatiaľ vyhodnotiť pre krátke časové obdobie účinnosti zákona, došlo však k zavedeniu napríklad služobného hodnotenia a k zriadeniu Rady pre štátnu službu.
• zlepšiť kvalitu zberu dát o štátnych zamestnancoch a vyvíjať kapacity a zručnosti potrebné na využitie takýchto dát pre strategické plánovanie a riadenie pracovných síl ⁸⁸	ÁNO	Vzhľadom na predtým chýbajúci zber dát, ako aj na ich analýzu a následné využitie v praxi, existuje zriadením Centrálného informačného systému predpoklad zlepšenia. Vo veci vyvíjania kapacít a zručností možno rovnako očakávať zlepšenie v prípade zriadenia analytickej jednotky na úrovni Úradu vlády SR.

3.3 Zlepšenie podmienok pre štátnych úradníkov?

Spomenutá vysoká fluktuácia zamestnancov pôsobiacich v štátnej službe samozrejme nie je spôsobená len politickými zmenami v krajine, ale aj napríklad relatívnou neatraktívnosťou pôsobenia v štátnej správe.⁸⁹ Je otázne, ako sa to zmení v súvislosti s prijatím nového zákona o štátnej službe, nakoľko sme poukázali na nedostatočné riešenie možného problému politizácie a v znení zákona navyše **chýba aj zásadná zmena v systéme odmeňovania** štátnych zamestnancov.

86 Čiastočne riešené v Stratégia reformy verejnej správy Ministerstva vnútra z roku 2013, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-161408?prefixFile=m>

87 Každý zamestnanec má napríklad podľa nového zákona (§ 164 zákona o štátnej službe) mať vypracovaný individuálny plán kompetenčného vzdelávania na základe požiadaviek na odborné kompetencie štátneho zamestnanca vyplývajúce z opisu štátnozamestnaneckého miesta, ako aj výsledku služobného hodnotenia za kalendárny rok.

88 Vráťane využívania riadenia založeného na kompetenciách a profilovania pracovných miest.

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

3.3.1 Nedostatky v systéme odmeňovania

V úprave systému odmeňovania možno považovať za veľký nedostatok zachovanie vysokého počtu rôznych príplatkov.⁹⁰ Nakoľko zákon o štátnej službe riadne neupravuje naviazanie pridelenia príplatkov napríklad za dokázateľné splnenie stanovených cieľov, **je otázná ich zásluhovosť**. Navyše, maximálna výška napríklad osobného príplatku môže ísť až do výšky 100 % z platovej tarify. Za takýchto podmienok sa nedokáže zabrániť neúmerným a často ničím nepodloženým rozdielom vo finančnom hodnotení. Môže napríklad dôjsť k situácii, že referent má vďaka osobnému príplatku plat (takmer) na úrovni vedúceho zamestnanca, ktorý nesie omnoho väčšiu mieru zodpovednosti.

Je však potrebné uviesť, že štátni zamestnanci budú po novom opäť prechádzať pravidelným služobným hodnotením (viď box č. 11). V prípade, ak štátny zamestnanec dosiahne neuspokojivé výsledky v služobnom hodnotení za kalendárny rok, **služobný úrad mu odníme osobný príplatok**. Môže mu byť pritom opätovne priznaný až na základe výsledku opakovaného služobného hodnotenia.

Box č. 11: 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). 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.

V prípade **osobného platu** za vykonávanie „*osobitne významných úloh alebo mimoriadne náročných úloh*“⁹¹ sa síce zaviedla nutnosť písomného zdôvodnenia generálneho tajomníka, no bez jasného uvedenia toho, aké by malo obsahovať náležitosti, sa môže stať len formalitou. Aj keď zoberieme do úvahy, že osobný plat štátneho zamestnanca sa má zvýšiť alebo znížiť na základe *úrovne kvality plnenia služobných úloh* alebo na základe výsledku *služobného hodnotenia* za kalendárny rok, v prípade, ak sa bude služobné hodnotenie robiť len ako formalita, alebo ak nebude musieť byť výkon časovo ohraničený a viazaný na konkrétne výstupy, výsledná mzda nemusí náležite odrážať kvalitu práce.

Navyše, napriek tomu, že sa zrušili prvé dve triedy, ktoré boli *de facto* nenaplnené, lebo boli pod hranicou minimálnej mzdy, a od 1.6.2017 sa v súlade s nariadením vlády č. 108/2017⁹² zvýšili platové tarify, nemožno povedať, že by došlo k vertikálnej dekompresii (viď tabuľku č. 1).

90 Pri funkčnom plate možno hovoriť napríklad o príplatku za riadenie, príplatku za zastupovanie, osobnom príplatku, príplatku za zmenu, príplatku za štátnu službu v krízovej oblasti, platovej kompenzácie za sťažené vykonávanie štátnej služby, príplatku za vedenie služobného motorového vozidla a príplatku za starostlivosť o služobné motorové vozidlo, či príplatku za výkon činnosti mentora.

91 Podľa § 129 ods. 1 zákona o štátnej službe

92 108 Nariadenie Vlády SR z 10. mája 2017, ktorým sa ustanovujú zvýšené platové tarify štátnych zamestnancov, dostupné na: http://www.vlada.gov.sk/data/files/6939_nariadenie-zvysene-platove-tarify.pdf

Tabuľka č. 1: Zmeny vo výške platových taríf štátnych zamestnancov

Platová trieda	Pôvodná platová tarifa (v EUR)	Platová tarifa od 1.6.2017 (v EUR)
1.	419,50	436,50
2.	456,00	474,50
3.	540,50	562,50
4.	573,00	596,00
5.	645,50	671,50
6.	691,50	719,50
7.	785,00	816,50
8.	892,50	928,50
9.	1 015,50	1 056,50

Bez riadnych úprav v systéme odmeňovania bude náročné prilákať nových, kvalitných zamestnancov a zároveň motivovať existujúcich zamestnancov ku lepším výkonom. Po prijatí zákona síce došlo k čiastočnému splneniu odporúčania o spresnení systému odmeňovania a benefitov, no stále nedochádza k dostatočnému **reflektovaniu moderných trendov v odmeňovaní štátnych zamestnancov**. Je preto nutné zvážiť prepracovanie systému tak, aby došlo prinajmenšom k: zmene pomeru fixnej a variabilnej časti v prospech fixnej, zvýšeniu rozdielu medzi najnižšími a najvyššími stupňami platovej tarify a k zníženiu počtu príplatkov.

3.3.2 A čo ešte zaváži?

Za formu motivácie však možno bezpochyby považovať aj podporu rozvoja schopností a kvalitné vzdelávanie pre štátnych zamestnancov. Novým zákonom o štátnej službe sa zavádzajú zásady vzdelávania, ktoré má byť systémové, flexibilné, hospodárne a účelné.

V nadväznosti na to sa zaviedla napríklad povinnosť vyčleniť prostriedky na vzdelávanie. Toto je dôležité nielen z pohľadu profesionalizácie štátnej služby, ale aj ako určitá forma motivácie pre zamestnancov zlepšovať svoje zručností a schopnosti, ktoré im môžu pomôcť k ďalšiemu kariérenmu rastu. Je potrebné zdôrazniť, že nový zákon počíta s tým, že bude mať každý zamestnanec vypracovaný individuálny plán kompetenčného vzdelávania na základe požiadaviek na odborné kompetencie štátneho zamestnanca vyplývajúce z opisu štátnozamestnaneckého miesta, ako aj výsledku služobného hodnotenia za kalendárny rok.⁹³ Taktiež vznikol inštitút mentora, ktorý by mal prispieť k odbornému rastu a osobnostnému rozvoju štátneho zamestnanca (adaptačné vzdelávanie).

Dôležitou zmenou pre štátnych zamestnancov je vznik Rady, ktorá bude od 1. januára 2018 napríklad

vybavovať **písomné podnety štátnych zamestnancov** o porušení princípov štátnej služby služobným úradom.

Vyhodnotenie naplnenia odporúčaní č. 4

Návrh/postup/cieľ	ÁNO/NIE	Odôvodnenie
• výber a služobný postup zamestnancov na základe zásluh a prostredníctvom vopred stanovených súťažných a transparentných postupov	ÁNO	Nový zákon o štátnej službe jasne stanovuje nevyhnutné náležitosti výberových konaní, ale aj HVK.
• spätná väzba na základe výkonnosti (za účelom zlepšenia výkonnosti a motivácie by mali úradníci od svojich nadriadených dostávať pravidelnú spätnú väzbu)	ÁNO	Štátny zamestnanec dostáva spätnú väzbu najmä prostredníctvom služobného hodnotenia.
• monitorovanie a hodnotenie má byť zamerané skôr na výstupy a výsledky (nie zadania a úlohy)	N/A	Hodnotenie sa zameriava na odborné vedomosti, výkonnosť, schopnosti a kompetencie, ako aj na prístup k osobnému rozvoju a k vzdelávaniu.
• spresniť systém odmeňovania a benefitov a zabezpečiť, aby bol založený na princípoch zásluhovosti a transparentnosti ⁹⁴	Čiastočne	Došlo k spresneniu v oblasti systému odmeňovania, pričom sa viaže aj na výsledky služobného hodnotenia, avšak stále existuje priestor na zlepšenie.

3.4 Posilnenie analytických kapacít štátnej správy/ministerstiev?

V súvislosti s predchádzajúcimi časťami je možné tvrdiť, že právna úprava vytvára, aj keď nie ideálne, ale určite jasnejšie pravidlá a kritériá pre prijímanie zamestnancov do štátnej služby (viď časť 3.1.2), ich odmeňovanie (viď časť 3.3.1), vzdelávanie (viď časť 3.3.2), ako aj ukončenie pracovného pomeru (viď časť 3.1.1). Všetko toto pritom môže viesť k ľahšiemu prilákaniu kvalitných zamestnancov a posilneniu analytických kapacít štátnej správy.

Na to, že Slovensko má v tejto oblasti rezervy, poukázala napríklad Rada Európskej únie v roku 2014, keď zvýraznila potrebu: „zintenzívniť úsilie o posilnenie analytickej kapacity na kľúčových ministerstvách s cieľom prijať politiky založené na dôkazoch a skvalitniť posudzovanie vplyvu politik“. Podobne v stanovisku Európskej komisie z roku 2012 sa uvádza, že sa štátna správa na Slovensku vyznačuje „nedostatočnými analytickými kapacitami.“

Verejný sektor, rovnako ako ten súkromný, má v personálnej oblasti za svoj prvoradý cieľ **prilákať tých najkvalitnejších pracovníkov na trhu**. Spôsob motivovania, ale aj očakávania od potenciálnych zamestnancov sú však výrazne odlišné. V súkromnom sektore sú napríklad možnosti na úpravu plátov voľnejšie, pričom zároveň práve ich výška predstavuje jednu z hlavných motivácií pre potenciálneho uchádzača na nástup do zamestnania. V štátnom sektore je skôr možné hovoriť napríklad o otázke prestíže, či vnútornej motivácii zmeniť fungovanie krajiny k lepšiemu.

94 OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, dostupné na: <http://bit.ly/2mjGSSe>

V súčasnosti nemožno povedať, nakoľko nová právna úprava doposiaľ viedla k posilneniu analytických kapacít v rámci rezortov a už vôbec nie to, či sa podarilo rozšíriť ich analytické kapacity konkrétne o analytikov schopných pracovať s dátami a dôkazmi (faktami) pri príprave návrhov politik. Dá sa však tvrdiť, že existuje priestor na to, aby sa stal takýto vývoj v budúcnosti pravdepodobnejším, ale je jednoznačne potrebné, aby sa lepšie pracovalo so služobným hodnotením, aby bolo odmeňovanie transparentné a založené na zásluhovosti a aby mali zamestnanci zaručené dobré podmienky na ďalšie vzdelávanie a cibrenie zručností, ako aj reálne možnosti na kariérny rast.

Vyhodnotenie naplnenia odporúčaní č. 5

Návrh/postup/cieľ	ÁNO/NIE	Odôvodnenie
• posilniť analytické kapacity na kľúčových ministerstvách	N/A	Naplnenie uvedeného cieľa nie je možné zatiaľ vyhodnotiť pre krátke časové obdobie účinnosti zákona.
• rozšíriť analytické kapacity medzi jednotlivými ministerstvami o analytikov schopných pracovať s dátami a dôkazmi (faktami) pri príprave návrhov politik	N/A	Naplnenie uvedeného cieľa nie je možné zatiaľ vyhodnotiť pre krátke časové obdobie účinnosti zákona.

3.5 Zlepšenie koordinácie a posilnenie postavenia hlavného nositeľa agendy – úradu vlády?

Jedným z nových inštitútov zákona o štátnej službe je pridelenie kontrolnej pôsobnosti Úradu vlády SR, pričom má navyše na starosti napríklad aj vydanie Etického kódexu. V kontexte problémov, ktoré na Slovensku vznikali z dôvodu **absencie „vlastníka“ agendy**, a teda úradu, ktorý by bol skutočne zodpovedný za koordináciu postupov, či samotné presadenie a dodržiavanie ustanovení novej právnej úpravy, je pridelenie kompetencií úradu vlády jednoznačne krokom správnym smerom. Tu je však potrebné zdôrazniť, že už v legislatívnom procese sa ukázalo, že táto zmena nebude bezproblémová. Dokonca viedla aj k vráteniu zákona o štátnej službe prezidentom SR do parlamentu.⁹⁵

Podľa prezidenta totiž došlo schválením doplňujúcich a pozmeňujúcich návrhov zo spoločnej správy výborov Národnej rady (ďalej aj „NR SR“) (tlač 244a) v druhom čítaní k niekoľkým zásadným zmenám oproti vládnomu návrhu zákona, ktorými sa narušila vyváženosť postavenia niektorých zákonom zriadených kancelárií.⁹⁶

Schválením zmien sa skutočne naštrbila doterajšia rovnováha medzi kanceláriami, a to tým, že sa vo viacerých prípadoch zvýhodnilo postavenie Kancelárie Národnej rady SR. Konkrétne sa to týka oblastí ako:

- kontrola dodržiavania zákona o štátnej službe,
- ustanovenie podrobností o výberových konaniach,

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

96 Pre viac informácií vid': <https://www.prezident.sk/article/andrej-kiska-vratil-narodnej-rade-zakon-o-statnej-sluzbe/>

- platové tarify štátnych zamestnancov.

Na základe vládou schváleného paragrafového znenia bol vykonávaním kontroly dodržiavania zákona o štátnej službe, všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie a služobných predpisov zákona poverený úrad vlády. Schválením doplňujúcich a pozmeňujúcich návrhov sa však stanovila výnimka a namiesto úradu vlády bude kontrolu „v služobnom úrade, ktorým je Kancelária Národnej rady, vykonáva(t) tento služobný úrad“.

Podľa § 46 vládneho návrhu zákona o štátnej službe mal rovnako úrad vlády vykonávacím právnym predpisom všeobecne ustanoviť podrobnosti o výberových konaniach. Doplňujúcim a pozmeňujúcim návrhom sa však opäť iba v prípade Kancelárie NR SR určilo, že „si ustanoví podrobnosti o výberových konaniach v služobnom predpise (sama)“.

Parlamentom schválený zákon ustanovuje aj nové platové tarify štátnych zamestnancov. Ako upozornil prezident, aj tu okrem zavedenia 20% zvýšenia taríf u štátnych zamestnancov v služobnom úrade, ktorým je úrad vlády, došlo doplňujúcim a pozmeňujúcim návrhom k zvýšeniu taríf aj v prípade štátnych zamestnancov pôsobiacich v Kancelárii NR SR. Zdôrazňujeme, že táto zmena sa opäť týka výlučne Kancelárie NR SR (viď porovnanie v tabuľke č. 2).

Tabuľka č. 2: Platové tarify štátnych zamestnancov (v eurách mesačne)

Platová trieda	Kancelária prezidenta SR	Kancelária Ústavného súdu SR	Najvyšší kontrolný úrad SR	Kancelária NR SR	Kancelária verejného ochrancu práv SR
1.	471,00	471,00	/	503,50	471,00
2.	499,50	499,50	/	547,50	499,50
3.	545,00	545,00	545,00	649,00	545,00
4.	583,00	583,00	583,00	688,00	583,00
5.	694,50	694,50	694,50	775,00	694,50
6.	745,00	745,00	745,00	830,00	745,00
7.	834,00	834,00	834,00	942,00	834,00
8.	992,00	992,00	992,00	1 071,00	992,00
9.	1 145,50	1 145,50	1 145,50	1 219,00	1 145,50

Schválené zmeny skutočne **narúšajú vyváženosť postavenia niektorých zákonom zriadených kancelárií** a tým môžu v praxi negatívne vplyvať na ústavnú rovnováhu v štáte. Ústavná rovnováha totiž môže byť narušená nielen priamou činnosťou „vetiev moci“, ale aj uzákonením nerovnakých predpokladov pre výkon štátnej služby v útvaroch (kanceláriách), ktoré sú nevyhnutné na riadny výkon ústavných právomocí ich orgánov alebo činiteľov. Ako aj vo svojom odôvodnení uvádza prezident, *„nezávislosť, rozdelenie moci a vzájomná kontrola nie sú dané len spôsobom vymenovania, kompetenciami či systémovým usporiadaním, ale aj zabezpečením reálnej materiálnej nezávislosti, prostredníctvom dostatočného množstva prostriedkov na výkon svojich kompetencií a výberu personálneho aparátu.“*⁹⁷

Všetky uvedené zmeny boli zdôvodnené predovšetkým špecifickými činnosťami (odborné, organizačné a technické úlohy), ktoré vykonávajú štátni zamestnanci Kancelárie NR SR pri plnení svojich povinností. Tu je však potrebné podotknúť, že v realite obdobne špecifické úlohy plnia aj štátni zamestnanci iných kancelárií ústavných orgánov (napr. Kancelárie Ústavného súdu SR), pričom sa na túto skutočnosť v doplňujúcich a pozmeňujúcich návrhoch vôbec neprihliadalo. Zvýhodnené postavenie Kancelárie NR SR teda skutočne nemožno považovať za opodstatnené a je treba ho skôr vnímať ako nesystémovú výnimku, ktorá bola prijatá v neprospech funkčného systému štátnej správy.

Je potrebné ešte dodať, že pôvodný zámer zákona v súvislosti s postavením úradu vlády počítal s tým, že bude mať **gestorskú, nie mocenskú právomoc**. Mal sa tak zabezpečiť jednotný a jasný výklad zákona pre jeho čo najlepšie pretavenie do reálnej praxe. Ako sa však ukazuje, schválené znenie to robí problematickejšim.

Koordinácia riadenia štátnej služby by mala byť založená na **prístupe strategického manažmentu pri koordinácii všetkých hierarchických stupňov štátnej správy aj spolupráce so samosprávou a neštátnym sektorom**. Mala by sa opierať o už spomínané odborné, politicky nezávislé a profesionálne vedené analytické centrum pri ÚV SR. Úlohy centrálnej koordinačnej entity by mali byť rozdelené medzi Úrad vlády SR, ktorý je gestorom zákona o štátnej službe a zároveň podlieha politickej moci, a Radu pre štátnu službu, ktorá by mala byť koordinačným a monitorovacím orgánom, nezávislým od politickej moci. Spoločne by mali podľa Stratégie⁹⁸ v tomto zmysle plniť prinajmenšom tieto funkcie:

- vystupovať ako **hlavný gestor a vedúci aktér Stratégie**, ktorú zároveň interpretuje smerom dovnútra štátnej správy (t.j. štátnym zamestnancom), ako aj navonok,
- metodicky **usmerňovať činnosť služobných úradov** (pomáhať rozvíjať ich schopnosti používať strategický manažment ľudských zdrojov na rezortnej úrovni, používať spoločné štandardy, procesy, nástroje pri prepájaní riadenia ľudských zdrojov s poslaním a cieľmi štátnej služby) a **napomáhať k výmene ich skúseností** prostredníctvom organizovania formálnych platforiem, či podpory neformálnych sietí,

97 Pre viac informácií vid: <https://www.prezident.sk/article/andrej-kiska-vratil-narodnej-rade-zakon-o-statnej-sluzbe/>

98 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_

- **zbierať údaje, monitorovať a vyhodnocovať** systémové aspekty fungovania štátnej služby s cieľom identifikovať slabé miesta, úspechy či príklady dobrej praxe v procesoch jej riadenia, a na ich základe prichádzať s návrhmi zmien či ďalšej modernizácie štátnej služby,
- **vykonávať kontrolu dodržiavania zákona** o štátnej službe a súvisiacich právnych predpisov s možnosťou sankcionovať ich nedodržiavanie.

Vyhodnotenie naplnenia odporúčaní č. 6

Návrh/postup/cieľ	ÁNO/NIE	Odôvodnenie
• posilniť kapacitu centrálného útvaru vlády, ktorý sa zaoberá štátnou správou (t.j. úradu vlády), aby bol schopný presadiť jasné štandardy riadenia ľudských zdrojov naprieč štátnou službou a monitorovať ich dodržiavanie	Čiastočne	Úradu vlády SR sa pridělila kontrolná pôsobnosť, no už v legislatívnom procese sa v prípade Kancelárie NR SR jeho kompetencie obmedzili.
• zriadiť monitorovací a hodnotiaci systém opierajúci sa o jednotlivé ministerstvá a centrálné riadenie, napr. ÚV SR	N/A	Zatiaľ nedošlo k zriadeniu monitorovacieho a hodnotiaceho systému, avšak Úrad vlády SR má kontrolovať dodržiavanie zákona o štátnej službe.
• prehodnotiť možnosti personálnej a organizačnej štruktúry ÚV SR, aby sa mu uľahčila spolupráca s jednotlivými ministerstvami	N/A	Nie je možné vyhodnotiť.
• zlepšiť komunikáciu o cieľoch reformy vo verejnej správe a aktívne vymieňanie informácií medzi parlamentom a miestnou samosprávou	N/A	Nie je možné vyhodnotiť.

Záver

Existujú dva hlavné dôvody, prečo bolo potrebné prijať nový zákon o štátnej službe. Okrem toho, že sa doposiaľ platná právna úprava dlhodobo ukazovala ako nedostatočná,⁹⁹ prijatím nového zákona došlo k nutnému splneniu jednej z podmienok na to, aby Slovensko mohlo ďalej čerpať eurofondy. To, aké má znenie prijatý nový zákon o štátnej službe, je kľúčové. Kvalitný zákon upravujúci postavenie štátnych zamestnancov predstavuje totiž **nevyhnutný základný rámec pre efektívny a funkčný chod štátu**, nakoľko sa práve štátni zamestnanci v podstatnej miere priamo zúčastňujú na tvorbe a realizácii výkonu štátnej správy.

Novým zákonom sa vytvoril základ k splneniu mnohých odporúčaní Rady Európskej únie, EK a OECD (viď nižšie zhrňujúcu tabuľku). Ako uvádza aj Európska komisia v tzv. Európskom semestri z roku 2017, po prijatí nového zákona o štátnej službe došlo k určitému zlepšeniu riadenia ľudských zdrojov v oblasti verejnej správy, pričom to podľa nej „*predstavuje dôležitý krok smerom k profesionalizácii štátnej služby a odstráneniu silných politických väzieb v systéme*“.¹⁰⁰ Je však potrebné uviesť, že má ďaleko od ideálu dobrého riadenia ľudských zdrojov. Jednak bola ponechaná kontrola nad výberom ľudských zdrojov politickým nominantom, čím bol zachovaný politický aspekt fungovania štátnej správy. Zároveň nedošlo k reforme odmeňovania štátnych zamestnancov a tak nie je možné pri kvalitnom riadení ľudských zdrojov využívať jeden z kľúčových motivátorov, akým je odmeňovanie. Rovnako ako sme aj úvodom naznačili, pri zavádzaní akokoľvek dobrých a užitočných procesov je v konečnom dôsledku najdôležitejšie, do akej miery existujú priaznivé podmienky na ich pretavenie do praxe. Z pohľadu aplikácie nového zákona sa javia ako kľúčové viaceré nástroje. Správne využitie a používanie služobných hodnotení by malo priniesť lepší prehľad o kvalite práce jednotlivých štátnych zamestnancov. V kombinácii s novovytvoreným centrom spracujúcim dáta o zamestnancoch štátu, ich aktualizáciou a ľahkou dostupnosťou môže byť vytvorený základný predpoklad na dobrú prácu s ľudskými zdrojmi. Štát bude konečne vedieť, akých ľudí zamestnáva, akú majú výkonnosť a odbornosť.

Z hľadiska výkladu princípov, ktorými sa štátna služba má riadiť, bola zriadená Rada pre štátnu službu. Jej právomoci sú však obmedzené a bude záležať na jej aktivite a odvahe, aké miesto si v systéme vybuduje a ako bude vnímaná. Princípy štátnej služby stanovené v zákone jasne definujú základný duch zákona a smerovanie, ktorým sa má štátna služba uberať. Na druhej strane zostávajú v zákone ustanovenia, ktoré idú proti samotnému duchu zákona, ako napríklad politická nominácia generálnych tajomníkov úradov a ich právomoc vyberať ľudí, alebo ponechaná možnosť prepúšťať ľudí na základe zmeny organizačnej štruktúry úradov.

Rada pre štátnu službu tak má jednu z hlavných povinností, a tou je pomenovávanie nevhodného uplatňovania zákona, ktoré sú v rozpore s jeho princípmi. Bude veľmi záležať, ako dokáže vyhodnocovať podnety od štátnych zamestnancov a ako bude reagovať pri podnetoch, pri ktorých sa síce nepotvrdí porušenie zákona o štátnej službe, ale bude narušený jeden z jeho princípov.

99 Aj napriek 21 novelám súčasnej právnej úpravy pretrvávajú kritika zo strany Rady EÚ, Európskej komisie a OECD.

100 Vid' https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-slovakia-en_0.pdf

Budovanie a rozvoj analytických kapacít je novým zákonom len čiastočne zabezpečený, keďže kladie väčší dôraz na kariérny rast a udržateľný kariérny rozvoj. Tieto nástroje však sú zatiaľ nedostatočné, keďže boli v zákone zachované viaceré nástroje na politizáciu rozhodovaní o ľudských zdrojoch, a teda stabilita práce pre štát je zo zákona málo chránená.

Ako sme uviedli v úvode, pre skvalitnenie štátnej služby predstavuje nový zákon základný rámec, ktorého naplnenie bude možné hodnotiť až s odstupom niekoľkých rokov. Zároveň ale platí, že aplikácia nových nástrojov výrazne ovplyvní kvalitu a rozvoj štátnej služby. Na ich úspešnú aplikáciu do praxe bude dôležité uplatňovať koordinačnú rolu úradu vlády. V neposlednom rade je dôležité vzdelávanie štátnych zamestnancov a riadiacich pracovníkov tak, aby princípy štátnej služby stanovené v zákone boli ľahšie internalizované a stali sa súčasťou každodenného fungovania štátnych zamestnancov.

Vyhodnotenie naplnenia odporúčaní č. 7

Odporúčanie	Návrh/postup/cieľ	ÁNO/NIE
1. Depolitizácia, profesionalizácia a zvýšenie nezávislosti	• zmena zákona	ÁNO
	• zníženie fluktuácie zamestnancov štátnej správy v závislosti od volebných cyklov	N/A
	• zvýšiť stabilitu manažérskych/riadiacich pozícií, aby nedošlo k limitovaniu schopnosti štátnej služby poskytnúť nezávislé a odborné rady/výstupy a k znemožneniu kontinuity kľúčových verejných politík v závislosti od výsledkov volieb	ÁNO
	• opätovné zavedenie zásluhovosti pri prijímaní zamestnancov a výberových konaniach cez zaistenie spoločných štandardov a dohľadu ¹⁰¹	ÁNO
2. Zlepšenie postupov riadenia ľudských zdrojov	• prijať stratégiu riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe ¹⁰²	Čiastočne
	• príprava ročných alebo viacročných personálnych plánov v súlade s rozpočtom	N/A ¹⁰³
	• zmenšiť existujúce veľké odlišnosti pri riadení ľudských zdrojov, najmä v oblasti prijímania zamestnancov, povyšovania a systému odmeňovania	ÁNO
	• prijatie strategických postupov riadenia ľudských zdrojov, ktoré by stavali na súčasných, ako aj plánovaných vládnych legislatívnych a inštitucionálnych reformách	Čiastočne
	• konzistentná aplikácia základných procedúr a štandardov strategického riadenia ľudských zdrojov, ktorá môže byť posilnená zriadením nezávislej a nestrannej Rady pre štátnu službu	Čiastočne
	• zlepšiť kvalitu zberu dát o štátnych zamestnancoch a vyvíjať kapacity a zručnosti potrebné na využitie takýchto dát pre strategické plánovanie a riadenie pracovných síl ¹⁰⁴	ÁNO

101 OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, dostupné na: <http://bit.ly/2mjGSSe>

102 Čiastočne riešené v Stratégia reformy verejnej správy Ministerstva vnútra z roku 2013, dostupné na: <http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Mater-Dokum-161408?prefixFile=m>

103 Každý zamestnanec má napríklad podľa nového zákona (§ 164 zákona o štátnej službe) mať vypracovaný individuálny plán kompetenčného vzdelávania na základe požiadaviek na odborné kompetencie štátneho zamestnanca vyplývajúce z opisu štátnozamestnaneckého miesta, ako aj výsledku služobného hodnotenia za kalendárny rok.

104 Vráťane využívania riadenia založeného na kompetenciách a profilovania pracovných miest.

105 OECD (2015): Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results, dostupné na: <http://bit.ly/2mjGSSe>

Odporúčanie	Návrh/postup/cieľ	ÁNO/NIE
3. Zlepšenie podmienok pre štátnych úradníkov	• výber a služobný postup zamestnancov na základe zásluh a prostredníctvom vopred stanovených súťažných a transparentných postupov	ÁNO
	• spätná väzba na základe výkonnosti (za účelom zlepšenia výkonnosti a motivácie by mali úradníci od svojich nadriadených dostávať pravidelnú spätnú väzbu)	ÁNO
	• monitorovanie a hodnotenie má byť zamerané skôr na výstupy a výsledky (nie zadania a úlohy)	N/A
	• spresniť systém odmeňovania a benefitov a zabezpečiť, aby bol založený na princípoch zásluhovosti a transparentnosti ¹⁰⁵	Čiastočne
4. Posilniť analytické kapacity štátnej správy/ ministerstiev	• posilniť analytické kapacity na kľúčových ministerstvách	N/A
	• rozšíriť analytické kapacity medzi jednotlivými ministerstvami o analytikov schopných pracovať s dátami a dôkazmi (faktami) pri príprave návrhov politik	N/A
5. Zlepšiť koordináciu a posilniť postavenie hlavného nositeľa agendy – úrad vlády	• posilniť kapacitu centrálného útvaru vlády, ktorý sa zaoberá štátnou správou (t.j. úradu vlády), aby bol schopný presadiť jasné štandardy riadenia ľudských zdrojov naprieč štátnou službou a monitorovať ich dodržiavanie	Čiastočne
	• zriadiť monitorovací a hodnotiaci systém opierajúci sa o jednotlivé ministerstvá a centrálné riadenie, napr. ÚV SR	N/A
	• prehodnotiť možnosti personálnej a organizačnej štruktúry ÚV SR, aby sa mu uľahčila spolupráca s jednotlivými ministerstvami	N/A
	• zlepšiť komunikáciu o cieľoch reformy vo verejnej správe a aktívne vymieňanie informácií medzi parlamentom a miestnou samosprávou	N/A