

SLUŽOBNÉ HODNOTENIE NA ÚROVNI MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY V SR

BEZ CIEĽA A BEZ ÚČINKU?

Veronika Prachárová



OBSAH

Úvod	3
1 Metodika	5
2 Inovatívny nástroj, na ktorý štátna správa nebola pripravená?	8
3 Všeobecné zhodnotenie služobného hodnotenia	10
4 Objektivita, akceptácia a dizajn služobného hodnotenia	11
5 Prvky zvyšujúce objektivnosť a dizajn v slovenskej praxi okresných úradov	13
6 Informované ne/rozhodovanie?	18
Záver	23

Autor: Veronika Prachárová
Grafická úprava: Martin Brezina

© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, november 2018
ISBN 978-80-89957-10-1

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

ÚVOD

Služobné hodnotenie predstavuje jeden z najmocnejších nástrojov v oblasti riadenia ľudských zdrojov.¹ Potvrďuje to aj Európska komisia, podľa ktorej rôzne formy služobného hodnotenia alebo hodnotenia výkonnosti predstavujú základný kameň manažmentu personálu v štátnej službe, a to napriek nejednoznačným dôkazom o ich vplyve na motiváciu a integritu štátnych zamestnancov.²

Okrem toho, že slúži ako zdroj legitimacy pre niektoré personálne rozhodnutia, prináša mnoho príležitostí pre praktické využitie pri chode organizácií. Prostredníctvom služobného hodnotenia sa dá nielen presne identifikovať talenty ako aj slabšie výkonných zamestnancov, ale na základe zozbieraných dát je možné aj presne zistiť ako týchto jednotlivcov motivovať k lepším výkonom a aký najvhodnejší plán ich ďalšieho vzdelávania a zlepšovania zručností zvolíť.³ Celkovo sa tak môže prispieť k vyššej produktivite a spokojnosti štátnych zamestnancov. Navyše sa prostredníctvom služobného hodnotenia dá sledovať dosahovanie vyšších cieľov celej inštitúcie.

Nie je potom prekvapujúce, že riadenie výkonnosti v štátnej, resp. verejnej správe mnohých krajín EÚ je buď priamo založené na služobných hodnoteniach (hodnoteniach výkonnosti), alebo k tomu smerujú.⁴ Zvyčajne pritom hodnotenia prebiehajú v štandardizovanej forme – rozhovor medzi vedúcim pracovníkom a štátnym zamestnancom v presne určenom čase – a výstupy sú vo vopred určenej štruktúrovanej šablóne/formulári, ktorý môže obsahovať aj bodovací systém. Prístupy jednotlivých krajín sa samozrejme líšia, odrážajúc existujúci systém a kultúru štátnej/verejnej správy.

Zavádzanie služobného hodnotenia na Slovensku možno považovať za problematické prinajmenšom z dôvodu neúspechu prvej implementácie, ktorá následne viedla k negatívnym konotáciám štátnych zamestnancov pri súčasnom druhom pokuse. Jeho pretavovanie do praxe však čelilo ešte výraznejším prekážkam na úrovni miestnej štátnej správy.

Na úrovni okresných úradov ide o skutočne špecifickú situáciu, ktorá si zaslúži systematickú pozornosť širokej, ako aj odbornej verejnosti hneď z viacerých dôvodov. Po prvé, efektívnosť a kvalita výkonu štátnych zamestnancov je dennodenne preverovaná pri priamom styku s občanmi, nakoľko ide o ústredné miesto „v okrese, kde sa môže obrátiť a vybaviť celú agendu, ktorú so štátom má“.⁵ To, akú majú občania skúsenosť, môže mať teda zásadný vplyv na ich vzťah k štátu. Je preto nevyhnutné vedieť čo najviac informácií o ľudských zdrojoch, ktoré dopomôžu k ich efektívnemu riadeniu (nastavenie vzdelávania, motivačné ohodnotenie a pod.).

Po druhé, práve reforma ESO z roku 2013 zriadila okresné úrady v dnešnej podobe, kedy sú preddavkovými organizáciami Ministerstva vnútra SR, a teda nemajú právnu subjektivitu. Má to

1 Murphy, K. R., Cleveland, J. (1995): Understanding performance appraisal: Social, organizational, and goal-based perspectives. Sage Publications

2 Európska komisia (2017): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners 2017 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017

3 Prachárová, V., Košťál, C. (2017): Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní, November 2017, dostupné na: http://www.governance.sk/wp-content/uploads/2016/10/manual_6.pdf

4 Európska komisia (2017): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners 2017 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, Str. 111

5 Teraz.sk (2013): Od októbra vznikne 72 okresných úradov, 26. júna 2013, dostupné na: <http://www.teraz.sk/spravu/okres-urad-eso-reforma-stat-sprava/50453-clanok.html>

zásadný dopad na činnosť prednostov a prednostiek, nakoľko priamo nerozhodujú o personálnych a finančných otázkach okresných úradov, za ktorých činnosť zodpovedajú.

Cieľom tejto práce je zanalyzovať doterajšiu skúsenosť 20 prenosov a prenosiek s opätovným zavádzaním služobného hodnotenia do praxe na úrovni miestnej štátnej správy. Ich vyjadrenia jasne poukazujú na viaceré zásadné nedostatky existujúceho systému hodnotenia, ktoré však nesúvisia len s nevhodným dizajnom, ale aj s reformou ESO - Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa (ďalej len „reforma ESO“).

V prvej časti sa budeme venovať metodike, ako aj upresneniu vzorky. Pred analýzou pološtruktúrovaných rozhovorov s prednostami hodnotiacich služobné hodnotenia bude v druhej časti priblížená historická skúsenosť s týmto nástrojom. Následne sa budeme venovať zhodnoteniu služobných hodnotení prednostami, a to najmä v súvislosti s jeho nastavením/dizajnom a problémami súvisiacimi so špecifickým kontextom miestnej štátnej správy. V závere budú zhrnuté naše zistenia.

1 METODIKA

Cieľom analýzy je zistiť, akým spôsobom sa zavádzali služobné hodnotenia upravené novým zákonom č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe (ďalej len „zákon o štátnej službe“) do praxe na úrovni miestnej štátnej správy. Zamerali sme sa pritom na skúsenosti prednostov a prednostiek okresných úradov, ktorí podľa § 2 ods. 2 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy (ďalej len „zákon o organizácii miestnej štátnej správy“) riadia a zodpovedajú za ich činnosť.

Nakoľko našim zámerom bolo podrobne rozobrať konkrétne poznatky prednostov a prednostiek, rozhodli sme sa pristúpiť k uskutočneniu série pološtruktúrovaných rozhovorov. Poskytujú totiž priestor na to, aby výskumníci mohli v prípade potreby respondentovi kedykoľvek požiadať o objasnenie, resp. presnejšie vysvetlenie jeho pohľadu vlastnými slovami.⁶ Inak povedané, kvalitatívne údaje z rozhovorov umožňujú zhromažďovanie hlbších poznatkov o postojoch, názoroch a činnostiach respondentov.⁷ Zber dát prebiehal v mesiacoch august až október 2018 formou pološtruktúrovaných rozhovorov s 20 prednostami a prednostkami okresných úradov. V 65 % išlo o prednostov a v 35 % o prednostky.⁸ Rozhovory sa uskutočnili proporčne po celom Slovensku.

Vo vzorke sú približne rovnako pomerne zastúpení prednostovia a prednostky všetkých troch typov okresných úradov. Prvým typom pritom myslíme okresné úrady podľa čl. 1 smernice č. 14/2018 Ministerstva vnútra SR, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu (ďalej len „Smernica“), druhým typom okresné úrady podľa čl. 2 Smernice a tretím typom okresné úrady podľa čl. 3 Smernice (viď tabuľku č. 1).

Rozhovory sa konkrétne uskutočnili s 38 % zo všetkých prednostov okresných úradov prvého typu (t.j. v sídle kraja), 27 % okresných úradov druhého typu a 26 % okresných úradov tretieho typu.

V rámci analýzy je potrebné prihliadať aj na úroveň okresného úradu, a to z troch hlavných dôvodov. Po prvé, **hierarchicky nie sú na úplne rovnakej pozícii**, nakoľko okresné úrady v sídle kraja majú podľa § 4 ods. 2 písm. a) zákona o organizácii miestnej štátnej správy riadiť, kontrolovať a koordinovať výkon štátnej správy uskutočňovaný ostatnými okresnými úradmi. Po druhé, okresné úrady sa odlišujú aj svojím **vnútorným usporiadaním**. V sídle kraja (prvého typu) sú členené na najväčší počet odborov – 12, okresné úrady druhého typu na 8 odborov a okresné úrady tretieho typu iba na 4 odbory. Obsah ani rozsah ich práce teda nie je rovnaký. S tým sa spája aj tretí fakt, a to, že okresné úrady majú **rozdielne počty zamestnancov**, kedy v prípade okresných úradov v sídle kraja ide o stovky zamestnancov, v prípade okresných úradov druhého typu sa jedná rádovo o počet do stovky zamestnancov a u okresných úradov tretieho typu hovoríme o počtoch aj na úrovni 20 zamestnancov. To má, samozrejme, vplyv aj na zavádzanie postupov služobného hodnotenia.

⁶ Harris, L. R., Brown, G. T. L. (2010): Mixing interview and questionnaire methods: Practical problems in aligning data. Volume 15, Number 1, January 2010. Practical Assessment, Research & Evaluation. Str.: 1- 19

⁷ Kendall, L. (2008): The conduct of qualitative interview: Research questions, methodological issues, and researching online. V: J. Coiro, M. Knobel, C. Lankshear & D. Leu (Eds.), Handbook of research on new literacies. New York: Lawrence Erlbaum Associates. Str.: 133-149

⁸ Je potrebné dodať, že našimi respondentmi bola takmer štvrtina zo všetkých prednostov a až 41 % zo všetkých prednostiek okresných úradov.

Tabuľka č. 1: Okresné úrady podľa Smernice

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

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

Všetky rozhovory boli uskutočnené **osobne**. V niektorých prípadoch respondenti navrhovali realizovanie prostredníctvom telefonického rozhovoru, čomu sme sa však z viacerých dôvodov vyhli. Po prvé, vzhľadom na komplexnosť predpripravených otázok boli predpokladané dlhšie odpovede. Po druhé, vo výskumnej praxi sa len zriedka považuje telefonický rozhovor za postačujúcu, či funkčnú alternatívu k osobným rozhovorom.⁹ Mimoverbálne prejavy totiž dokážu dať odpovede respondentov do iného kontextu, prípadne zvýrazniť niektoré úseky ich výpovedí.¹⁰

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

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

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

2 INOVATÍVNY NÁSTROJ, NA KTORÝ ŠTÁTNA SPRÁVA NEBOLA PRIPRAVENÁ?

V januári 2004 sa prostredníctvom novej právnej úpravy postavenia, prijímania a odmeňovania štátnych zamestnancov podarilo priniesť do slovenskej praxe viacero inovatívnych prvkov, medziiným aj služobné hodnotenie.¹¹ Jeho potenciál však nebol využitý, a to najmä z dôvodu **vágnej právnej úpravy a nepostačujúceho uchopenia** na jednotlivých úradoch a ministerstvách (neidentifikovalo, čo má byť jeho cieľom, resp. zmyslom).¹² Presnejšie povedané, nepracovalo sa s tým, ako dané hodnotenie využiť pri napĺňaní strategických zámerov či misie daného pracoviska a podcenila sa príprava a vysvetľovanie významu hodnotiteľom (vedúcim zamestnancom), čoho následkom bolo, že sa štátni zamestnanci s novými procesmi nestotožnili. Hodnotitelia vypracovávali výstupy so slabou výpovednou hodnotou, prípadne nevhodne zdeľovali negatívne postrehy 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.¹³

Celkovo by sa dalo zhrnúť, že pri prvom zavedení služobného hodnotenia na Slovensku sa tento nástroj stal **len formalitou, kvalita hodnotení bola veľmi nízka a navyše sa dokument často stával iba prostriedkom na odmeňovanie vybraných zamestnancov**. Poukázanie na túto skúsenosť pred analýzou súčasnej praxe z pohľadu prednostov je dôležité hneď z dvoch dôvodov.

Po prvé, 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.

Po druhé, ako sa počas rozhovorov s prednostami **viac ako polovica z nich poukazovala na prvý pokus** so zavádzaním služobného hodnotenia, pričom iba raz išlo o pozitívnu asociáciu. Prednostka pritom uviedla, že „hodnotenie bolo lepšie ako teraz“ lebo tam bolo „presne zadefinované, čo z toho, keď budem dobrým štátnym zamestnancom, budem mať, kdežto dnes je sucho skonštatované, že patrí nejaká odmena – nikto nevie aká“. Podľa nej zamestnanec presne vedel, že keď si splní konkrétne úlohy bude mať „k platu 2 %. Neboli to nejaké paušálne odmeny, ale bolo to niečo, čo mu zostalo. To bolo viac motivačné, ako toto (súčasnú), si myslím“.

Na vtedajší systém odmeňovania však negatívne reagovala ďalšia prednostka tým, že „väčšinou nikto nedostal to hodnotenie, ktoré si zaslúžil, pretože nemali dostatok financií“. Zásadným problémom bolo v tomto zmysle **presné stanovenie počtu štátnych zamestnancov** v najlepších kategóriách „... jednoducho niekoho vyhodili do toho horšieho hodnotenia a skutočne len jeden, dvaja boli ohodnotení na to, aby sa

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

12 Prachárová, V., Košťál, C. (2017): Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní, November 2017, dostupné na: http://www.governance.sk/wp-content/uploads/2016/10/manual_6.pdf

13 Rovnako sa pristúpilo k zrušeniu nominovanej štátnej služby, nakoľko podľa zákonodarcov nepriniesla 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>)

im mohol zvýšiť plat“. To potvrdila aj ďalšia prednostka: „Mohli sme mať maximálne dvojky“.

V ostatných zmienkach o prvom zavedení služobných hodnotení sa spomínali výlučne jeho nedostatky. Počas jedného rozhovoru napríklad zaznelo, že služobné hodnotenie „až tak nezvýšilo výkon v štátnej správe alebo kvalitu rozhodovacieho procesu“, pričom bolo okolo toho „veľa papierovačiek“ a „viacej času sa nad tým strávilo a nemalo to taký úžitok“. Ďalší prednosta vyslovene uviedol, že išlo o „formalizmus“. V horšom prípade bolo dokonca „práve služobné hodnotenie (...) často predmetom sporov“. Ako upresnila iná prednostka s rovnakým názorom, „tá objektivita a prístup bez nejakých emócií či kamarátskych vzťahov (...) určite neprebíhali. Väčšinou to zabiehalo do toho, kto je ako sympatický šéfovi“, pričom zhodnotila, že podané „sťažnosti boli opodstatnené“. Podobne uviedla aj ďalšia prednostka: „To je niečo, od čoho sa upustilo, lebo to nebolo objektívne a teraz sme sa k tomu zase vrátili. To je tiež také niečo, čo je krok vedľa.“ Treba dodať, že kritika sa upriamila aj na konkrétne nastavenia postupov. Prednosta s dlhoročnými skúsenosťami v štátnej službe napríklad zvýraznil, že sa procedúry a kritériá „preberali z nejakých veľkých firiem“, pričom tam bolo „strašne veľa cudzích termínov (...) človek sa to musel učiť“.

Uvedené skúsenosti formovali nazeranie niektorých prednostov na súčasnú podobu služobného hodnotenia, preto je potrebné to aspoň čiastočne brať do úvahy pri čítaní nasledujúcich častí analýzy (viď box č. 1).

Box č. 1: 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).¹⁴ 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.

3 VŠEOBECNÉ ZHODNOTENIE SLUŽOBNÉHO HODNOTENIA

Polovica respondentov vnímala nastavenie služobného hodnotenia negatívne, pričom každý jeden z nich poukázal na systém odmeňovania neumožňujúci dostatočnú motiváciu hodnotených zamestnancov (viď „6.1 Systém odmeňovania“). Rovnako sa spomínala vysoká miera subjektivity, zle nastavené kritériá a stupnica hodnotenia, veľká administratívna záťaž, či nadbytočnosť celého inštitútu.

Štvrtina prednostov a prednostiek sa vyjadrila neutrálne, a to buď kvôli krátkej skúsenosti s opätovne zavedeným služobným hodnotením, alebo ho vnímali čisto ako nástroj, ktorý „sa musí vedieť správne používať“, a teda prevedenie je „na ľuďoch“, resp. „všetko (je) na pracovníkovi, aký systém si vytvorí“.

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

4 OBJEKTIVITA, AKCEPTÁCIA A DIZAJN SLUŽOBNÉHO HODNOTENIA

Za jedno z najzásadnejších úskalí služobného hodnotenia sa často považuje nemožnosť zabezpečenia stopercentnej objektívnosti celého procesu (viď box č. 2). Vo všeobecnosti platí, že subjektivita hodnotiteľov predstavuje najzásadnejší prvok, ktorý môže vnieť nespravodlivosť do služobného hodnotenia.¹⁵

Box č. 2: Objektívnosť hodnotenia

Ako ukázali viaceré štúdie, obavy súvisiace s objektívnosťou celého procesu sú na mieste.¹⁶ Napríklad rozsiahly výskum z roku 2000 zahrňujúci viac ako 4000 riadiacich pracovníkov naznačil, že efekty individuálneho zhodnotenia jednotlivcom mali vplyv na viac ako polovicu rozptylu pri hodnotení.¹⁷ Kritici nástroja poukazujú na to, že v procese hodnotenia môže dochádzať domnelým, či nedomnelým chybám, ktoré vedú nielen k nepresnosti informácií, ale v konečnom dôsledku aj k vnímaniu hodnotenia ako subjektívneho a nespravodlivého.¹⁸ To zas znižuje pracovnú morálku a negatívne ovplyvňuje tímovú prácu či rovno vzťah medzi vedúcimi pracovníkmi a štátnymi zamestnancami. Zvyšovanie objektívnosti hodnotení sa však dá dosiahnuť kvalitnou prípravou vedúcich zamestnancov, či zabezpečením možnosti spätnej väzby hodnotenými, a to aj v podobe odvolaní.

Viacerí prednostovia služobné hodnotenie odmietajú z toho dôvodu, že je podľa nich veľmi subjektívne. Jeden prednosta na otázku, či uvítal zavedenie tohto nástroja, dokonca explicitne odpovedal, že „moc nie, tam je subjektivismu strašne veľa“. Obdobne zaznelo aj v ďalšom rozhovore, že to „je krok vedľa“, lebo respondentka neverila „... tomu, že sa to podarí urobiť objektívne (...) akokoľvek chce ten vedúci zamestnanca ohodnotiť, vždy sú tam nejaké tie veci osobné vo vzťahu k zamestnancovi“. Iná prednostka uviedla, že hodnotenia predstavujú „subjektívne názory“ a že by „pristala na väčšiu konkrétnosť pri určovaní úloh a pri vyhodnocovaní.“ Podľa nej je problémom, že zákon „nekáže úplne do detailov, akým spôsobom má byť prevedené hodnotenie.“

15 Choon, L.K. and Embi, M.A. (2012): Subjectivity, organizational justice and performance appraisal: understanding the concept of subjectivity in leading towards employees' perception of fairness in the performance appraisal. *Procedia-Social and Behavioural Sciences*, Vol. 62, 24 October 2012, Str.: 189-193

16 Latham, G. P., Mann, S. (2006): Advances in the science of performance appraisal: implications for practice, Kapitola 7, v: *International Review of Industrial and Organizational Psychology*, 2006, Volume 21, Editori: G.P. Hodgkinson and J.K. Ford., 2006 John Wiley & Sons, Ltd str. 298

17 Scullen, S.E., Mount, M.K., Goff, M. (2000): Understanding the latent structure of job performance ratings. *Journal of Applied Psychology*, 85 (6), str. 956-970

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

Na problém s nedostatočne špecifickou úpravou hodnotenia ukázali aj ďalší prednostovia. Niektorí hovorili o odlišnostiach na úrovni odborov: „Vedúci si hodnotia svojich, tak boli rozdielnosti v jednotlivých odboroch (...) niekde to šlo tak, že prečo by som nemala dať dievčatám všetkým jednotku, veď robia. A zase, (...) na druhom odbore, tam sa ten vedúci viac pohral a (...) mali kategórie jedna, dva, tri.“. Iní to posunuli ešte ďalej až na úroveň komparácie v hodnoteniach okresných úradov: „Čo úrad, čo odbor si to môže vysvetliť po svojom. Keby tam boli jasne dané kritériá, že toto musí byť takto a takto. Fakt sú okresné úrady, kde majú všetci najlepšie známky a potom sú úrady, kde majú aj štvorky.“ Na odlišnosti poukázal aj ďalší prednosta, nevysvetľoval ich však absenciou podrobnej úpravy, ale skôr snahou vyniknúť, resp. ľudským faktorom: „Na našom úrade sa hodnotilo reálne, ale na niektorých iných okresných úradoch sa vraj pomáhalo a umelo sa pridávali body.“

Celkovo treba povedať, že neprepracovaný návrh a nevhodná implementácia služobných hodnotení môže viesť k negatívnym vplyvom na prácu hodnotených zamestnancov. Výskum ukazuje, že štátni zamestnanci často vnímajú hodnotenie výkonnosti ako subjektívne a nespravodlivé.¹⁹ Dizajn služobných hodnotení by mal preto podľa Staroňovej zabezpečiť existenciu prvkov presnosti, konzistencie a racionality (viď príklady v boxe č. 3).²⁰

Box č. 3: Prvky zvyšujúce objektívnosť/spravodlivosť služobných hodnotení

K zvýšeniu objektívnosti služobných hodnotení možno prispieť:

- kvalitnou prípravou a informovanosťou vedúcich zamestnancov, ktorí nasledujú presné štandardy a relevantné kritériá v hodnotení výkonnosti,²¹
- obojstrannou komunikáciou v procese hodnotenia výkonnosti, vrátane vstupov štátnych zamestnancov,²²
- zabezpečením poskytovania spätnej väzby,²³
- rôznymi mechanizmami vyvodzovania zodpovednosti.

Je potrebné uviesť, že akceptácia a účinnosť služobného hodnotenia nesúvisí len s jeho vnímaním ako objektívneho a spravodlivého procesu. Veľmi dôležitým prvkom je aj jeho praktickosť.

Ako poukazuje OECD služobné hodnotenia, resp. hodnotenia výkonnosti sa často **považujú za nepraktické**, a teda aj za stratu času, nakoľko **nedokážu dostatočne zachytiť kľúčovú pridanú hodnotu zamestnanca**,

19 Choon, L.K. and Embi, M.A. (2012): Subjectivity, organizational justice and performance appraisal: understanding the concept of subjectivity in leading towards employees' perception of fairness in the performance appraisal. *Procedia-Social and Behavioural Sciences*, Vol. 62, 24 October 2012, Str.: 189-193

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

21 Bernardin, H.J., Beatty, R.W. (1984): Performance Appraisal: Assessing Human Behavior at Work, Kent, Boston, Mass.

22 OECD (1993): Performance appraisal: practice, problems and issues, public management, Occasional paper by Wood, R., Marshall, V., OCDE/GD(93)177, dostupné na: <https://bit.ly/2PGK5sh>

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

alebo nepočítajú s reálnymi časovými možnosťami vedúcich zamestnancov na ich vypracovanie.²⁴ Vnímaná funkčnosť systému závisí aj od toho, do akej miery je hodnotenie integrované s inými procesmi v rámci úradov/organizácií a **ako sú naviazané na rozpočty**, t.j. na to, aké sú možnosti motivácie (štátnych) zamestnancov prostredníctvom služobných hodnotení.

V ďalších častiach si priblížime slovenskú prax. Najskôr sa zameriame na prípravu hodnotiteľov, zavádzanie služobných hodnotení, ako aj konkrétne nastavenie systému na úrovni okresných úradov. Nakoľko akceptácia nástroja súvisí aj s rozpoznaním jeho zmyslu a možnosťou jeho aktívneho využitia, následne sa zameriame na zber informácií a možnosť uskutočnenia personálnych rozhodnutí na základe služobného hodnotenia.

5 PRVKY ZVYŠUJÚCE OBJEKTÍVNOSŤ A DIZAJN V SLOVENSKEJ PRAXI OKRESNÝCH ÚRADOV

5.1 Školenia k služobnému hodnoteniu

Pri príprave hodnotiteľov zohráva dôležitú úlohu najmä školenie, ktoré by malo predstaviť základné náležitosti hodnotenia, ale aj poskytnúť priestor na diskusiu a objasňovanie si nejasností.

Postupy prednostov v tom, ktorí zamestnanci sa školenia zúčastnili, sa líšili. V niektorých prípadoch išlo iba o prednostov, či vybraných vedúcich zamestnancov, no v iných sa ho zúčastnili všetci vedúci zamestnanci. Treba podotknúť, že ak aj nedošlo k účasti všetkých hodnotiteľov, prednostovia zabezpečili šírenie dôležitých informácií prostredníctvom e-mailu alebo internej prezentácie účastníka školenia priamo na okresnom úrade.

Medzi prednostami **nepanovala zhoda pri zhodnutí školení** o služobných hodnoteniach. Jeden respondent napríklad uviedol, že prezentujúci „jednoducho vysvetlil, prečo je to potrebné a má to zmysel (...) bol to špičkový praktik. Uskutočnilo sa to v novembri minulý rok a potom sme hodnotili v januári.“ Ďalší prednosta s uvedeným súhlasil s tým, že nedostal od vedúcich zamestnancov „nejakú negatívnu reakciu (...), že by sa sťažovali“, ale súviselo to podľa neho aj s tým, že „väčšina nadriadených sa so služobným hodnotením stretli v minulosti“. Iný prednosta zas hodnotil školenie negatívne: „Mali sme školenia k vedeniu služobného hodnotenia, boli pre všetkých vedúcich zamestnancov. Bolo to však veľmi všeobecné.“ Ako sa však ukázalo, podľa viacerých prednostov to, ako boli školenia prevedené, je v zásade irelevantné: „Na tie problémy príde človek, až keď to reálne robí.“

5.2 Zavádzanie služobného hodnotenia do praxe

Prednostovia v podstate **nikde neidentifikovali zásadnejšie problémy pri implementovaní služobných hodnotení**. V niektorých prípadoch pri tom úlohu zohrala najmä precízna komunikácia na úrade a školenie.

24 OECD (1993): Performance appraisal: practice, problems and issues, public management, Occasional paper by Wood, R., Marshall, V., OCDE/GD(93)177, dostupné na: <https://bit.ly/2PGK5sh>

„Nečelili sme pre nich žiadnym prekážkam. Ľudia vedeli, čo to obnáša, všetko prebehlo bez problémov. Je to viac-menej o tom vydiskutovaní. Hodnotitelia boli taktiež predtým na školení, (rovnako) ako ja.“

Na problémy mohli podľa jednej prednostky naraziť **priamo v procese vedúci pracovníci**: „vedúci hovoril, že mal problémy. Ohodnotil zamestnancov a oni sa tak sebakriticky na seba nepozreli a vyhrážali sa, že sa pôjdu sťažovať prednostke. Nikto neprišiel, to znamená, že si to nejakým spôsobom dali uležať v hlave, neviem.“ Problémy však môže spôsobovať aj nedobré uchopenie na strane vedúceho zamestnanca. Ako poukázal jeden prednosta, služobné hodnotenie sa „... dá aj zneužiť a ten konkrétny nadriadený sa vie určitou formou, keď to poviem tak vulgárne, pomstiť svojmu podriadenému za určité obdobie.“ Nasledne však doplnil, že existuje „... opatrenie že ten podriadený sa môže odvolať, potom ho už hodnotí nadriadený o vyšší stupeň, takže je tam mechanizmus ako sa tomu dá predísť.“

Na ďalšie možné riešenia problémov poukázal iný prednosta: „Ten výklad tých vedúcich je u každého iný, tak museli sme dať hlavy trošku dohromady a vysvetliť si to pri tom hodnotení a možno trochu (upraviť) to pôvodné (hodnotenie)“. Rovnako pritom poukázal na fakt, že sa **k hodnoteniu „vyjadruje aj ten pracovník**. A keď tam je nejaký veľký nesúlad a poznáme toho pracovníka aj vedúceho pracovníka, vidíme, že niečo tam škrípe, tak si to musíme vydiskutovať.“

Viacerí prednostovia bez rozdielu od úrovne okresného úradu v tejto súvislosti chápali **otázku kvality implementácie primárne cez využitie opravných prostriedkov**. Respondent napríklad uviedol, že to bolo bezproblémové, lebo „nikto nepodával opravný prostriedok“. Ďalší reagoval, že zamestnanci „majú možnosť sa odvolať, ale (...) zatiaľ to nikto nevyužil.“ V prípade, ak aj nejaký problém nastal, v zásade sa to vyriešilo bez výraznejších, prípadne externých zásahov. Napríklad v jednom prípade „tí, ktorí to namietali, boli po lehote. Možno boli viacerí nespokojní, ale nevyužili svoje zákonné práva. Som si 100 % istý, že boli o možnosti odvolať sa poučení, na to sme dávali na poradách dôraz.“ V inom prípade zas „neboli problémy pri implementácii. Nasledne sme ale obdržali 3 námietky, ktoré sa neukázali ako relevantné. Problémom bolo, že sa neobjektívne hodnotili a že sa porovnávali s ostatnými.“

Individuálny prístup hodnotiteľov je podľa mnohých prednostov rozhodujúci pre dobré zavedenie (systému) služobných hodnotení. Počas rozhovorov napríklad zaznelo, že je to „vždy o subjekte. Ak si vedúci odboru chce zľahčiť, hodnotenie spraví formálne, ale dobehne ho to.“ Podobne si myslel aj ďalší prednosta, že je to o tej ktorej osobe: „Znova to bude na ľuďoch a na vedúcich odborov a prednostoch, či k tomu pristúpia dôsledne a budú hodnotiť tak, ako by mali – na základe výkonu – alebo všetkým dajú „výborný“ a budú mať pokoj.“ Tu treba zvýrazniť, že niektorí prednostovia a prednostky si **od začiatku našli vlastné postupy**, aby malo pre nich služobné hodnotenie čo najväčší zmysel: „Ja som (si) robila poznámky cez rok ku každému vedúcemu, či (si) splnil úlohu, s čím som bola nespokojná a (podobne). A oni sú úplne hotoví, keď im to začnem hovoriť, že toto a toto treba zlepšiť, treba popracovať na týchto zručnostiach, s týmto nie som spokojná.“ Problém podľa nej nastával v tom, že si prácu na hodnoteniach vedúci zamestnanci zle rozvrhnú: „Väčšina ľudí to tak robí, že sa tým nezaoberajú cez rok. Čiže považujú to možno niektorí vedúci potom za záťaž.“ V tomto kontexte treba spomenúť § 2 ods. 1 vyhlášky č. 136/2017 Úradu vlády SR, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení (ďalej len „Vyhláška ÚV SR“)²⁵, kde sa uvádza, že hodnotiteľ má **priebežne zhromažďovať výsledky** vykonávania štátnej služby

25 Vyhláška č. 136/2017 Úradu vlády SR, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/136/20170601>

hodnoteným štátnym zamestnancom vo všetkých oblastiach služobného hodnotenia za celé hodnotené obdobie.

5.3 Spätná väzba

Za “achillovu pätú” služobných hodnotení, resp. hodnotení výkonnosti sa vo všeobecnosti považujú najmä hodnotiace rozhovory (viď box č. 4).²⁶ Ako uviedla jedna prednosta svoju skúsenosť z praxe, napriek školeniam došlo k určitým nepríjemnostiam: „Bol aj plač niekde“. Čo je však podľa nej dôležitejšie, „nedošlo ale k žiadnemu, že nemáte pravdu“. Ďalší prednosta uviedol, že tá **interakcia, hoci aj nepríjemná, je potrebná**. Otvára sa totiž priestor na vyjasnenie si vecí: „Vedúci si so svojim zamestnancom môžu vydiskutovať aj rôzne názory. Má to čosi do seba“.

Box č. 4: Riziká vyplývajúce zo zavedenia hodnotiacich rozhovorov

Hodnotiace rozhovory nemusia mať vplyv len na ďalšie konanie aktérov v zmysle ovplyvnenia pracovného výkonu či pracovných vzťahov, ale aj na samotné výsledky hodnotenia. Už výskumy týkajúce sa motívov (úmyselných) zásahov do služobných hodnotení z 80. rokov poukazujú na to, že hodnotitelia sa snažia vyhnúť sa negatívnym dôsledkom, či už v podobe nepríjemnej konfrontácie alebo konfliktu, ktoré sa spájajú s tvrdým ohodnotením.²⁷ Iní zas dávajú vysoké hodnotenia, pretože nevedia ako poradiť a viesť zamestnancov so zlými výsledkami, alebo nechcú čeliť nesúhlasným reakciám zo strany ostatných zamestnancov.²⁸

Čo je možno prekvapujúce, podľa niektorých prednostov nie je potrebné, aby najlepší zamestnanci dostávali spätnú väzbu: „Môj názor je taký, že je to na tých najslabších, lebo **tí najlepší nepotrebujú počuť, že robia veci na 95 alebo 100 percent**.“ Podobne tvrdil aj ďalší prednosta, že „podľa mňa zamestnanca spätná väzba nebude motivovať.“

Treba však uviesť, že medzi prednostami nepanuje zhoda, že spätná väzba zamestnancom nie je potrebná. Jeden prednosta napríklad vyslovene uviedol, že je **dôležité slovné oceniť zamestnancov**: „Je to určitá forma na základe ktorej, každý rok zamestnanec pocíti, že sa oplatí vzdelávať a zlepšovať a poskytovať lepšie a lepšie služby, lebo to niekto ocení.“ Ďalší dokonca v tomto kontexte odkázal aj na špeciálne školenia, kde poukázali aj na potrebu slovného ohodnotenia: „Niekedy nás to školia a vieme, že keď pohladíte hlavu, pohladíte aj dušu a tomu človeku je ľahšie. Treba mu povedať aj pozitívne niečo, a to je tiež hodnotenie, lebo dobre si to vykonal, som hrdý na teba, že si to spravil“. Vo všeobecnosti sa

26 Kikoski, J. F. (1998): Effective communication in the performance appraisal interview: Face- to-face communication for public managers in the culturally diverse workplace. Public Personnel Management, 27, str. 491

27 Vid' napríklad Bernardin, H. J., & Buckley, M. R. (1981): Strategies in rater training. Academy of Management Review, 6, Str.: 205-212; Latham, G.P. (1986): Job performance and appraisal. V: C. Cooper & I. Robertson (Eds), Review of industrial and organizational psychology. Chichester, UK: John Wiley & Sons, str.: 117-155; Longenecker, C. O., Sims, H. P. & Gioia, D. A. (1987): Behind the mask: The politics of employee appraisal. Academy of Management Executive, 1, str: 183-193

28 Vid' Murphy, K. R., Cleveland, J. (1995): Understanding performance appraisal: Social, organizational, and goal-based perspectives. Sage Publications

však prednostovia a prednostky zhodli, že **spätná väzba nepostačuje na motiváciu zamestnancov a je potrebné ich aj patrične finančne ohodnotiť** (viď aj 6.1 Systém finančného odmeňovania).

5.4 Nedostatky v nastaveniach služobného hodnotenia

Počas rozhovorov prednostovia a prednostky opakovane poukazovali na:

- veľkú administratívnu záťaž,
- zlé nastavenie stupnice služobných hodnotení,
- zlé nastavenie kritérií služobných hodnotení.

Počas rozhovorov explicitne zaznelo, že „proces je **prebyrokratizovaný**“ a že služobné hodnotenie vedúcich štátnych zamestnancov „veľmi zaťažuje.“ Jeden prednosta to jasne prepojil so systémom odmeňovania (viď aj 6.1 Systém finančného odmeňovania), nakoľko pri každom zamestnancovi „musíte tomu poriadne venovať čas“, pričom nevie „či to má taký žiadaný motivujúci efekt. Mzda, respektíve ohodnotenie je kľúčové.“

Nastavenia stupnice hodnotenia taktiež nebolo vnímané veľmi pozitívne: „Všetci si myslia, že robia podľa najlepšieho vedomia a svedomia a teraz dostane trojku.“ Rovnako uviedla aj ďalšia prednostka: „**Veľmi nešťastne pôsobí na ľudí, že vlastne ten kvázi vyhovujúci zamestnanec by mal byť hodnotený trojkou.** Pre nich je to veľmi ponižujúce, že sú trojka. Máme to zaužívané zo školstva, že jednotka je ten, ktorý robí dobre, vyhovuje, všetko splnil a v štátnej správe sme takéhoto dali vlastne do trojky. Čiže oni to vnímajú veľmi zle a hovorím, kto v tej štátnej správe, keby sme išli reálne a racionálne ho hodnotiť, by splnil tú dvojku a jednotku. Toto by splnili zase iba štátni zamestnanci na ministerstvách, ktorí dostanú nejaký projekt.“ Podľa prednostky totiž rádoví zamestnanci na okresných úradoch nemajú čas ani možnosť robiť nič navyše, ako majú v svojej náplni práce.

Niektorí prednostovia dokonca poukázali na **nedostatočné odlišenie medzi služobným hodnotením v súkromnom sektore a tým v štátnej správe.** Zaznelo to najmä v súvislosti s nastavením kritérií hodnotenia (viď box č. 5). „Kritériá a v celku hodnotenie určite nie je do štátnej správy.“ Na to nadviazala ešte tvrdšie aj ďalšia prednostka: „Som to celé navrhla zrušiť vo svojej pripomienke, pretože to hodnotenie tak, ako je postavené, mám pocit, že bolo zobrať z firmy alebo bankového sektora (...) dali tam **také podmienky hodnotenia a kategórie, ktoré sú v štátnej správe úplne nezmyselné.**“ Uviedla pritom aj príklad – rozvoj kompetencií. Podľa nej si zamestnanec totiž „v štátnej správe nemôže zvyšovať kompetencie. On ich má dané zákonom a jednoducho ich nemôže prekračovať, môže robiť len to, čo mu zákon dovoľuje, čiže aké zvyšovanie kompetencií? To sú tam normálne nezmysly, to je pre firmy a pre inštitúcie, ktoré dajme tomu majú nejaký produkt, projekt, pôžičky alebo poistenie a teraz ty ich predávajú a koľko ich predáš, toľko si zvýšiš svoju kompetenciu. (...) No ako môže štátny zamestnanec pracovať navyše. Ja mu nemôžem dať zametať chodník, to nie je jeho činnosť.“

Box č. 5: Oblasť služobného hodnotenia podľa Vyhlášky²⁹

29 Vyhláška č. 136/2017 Úradu vlády SR, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/136/20170601>

- **Odborné vedomosti** štátneho zamestnanca sa hodnotia z hľadiska dodržiavania a uplatňovania Ústavy Slovenskej republiky, právne záväzných aktov Európskej únie, právnych predpisov Slovenskej republiky, služobných predpisov a ostatných vnútorných predpisov.
- **Výkonnosť štátneho zamestnanca** sa hodnotí z hľadiska: a) kvality plnenia služobných úloh pri vykonávaní štátnej služby, b) množstva plnenia pridelených služobných úloh a ich náročnosti, c) dodržiavania termínov, d) samostatnosti.
- **Schopnosti a kompetencie štátneho zamestnanca** sa hodnotia z hľadiska: a) schopnosti organizovať a plánovať, b) iniciatívy a angažovanosti, c) sociálnych a komunikačných zručností, d) schopnosti riešiť problémy, e) tímovej spolupráce, f) schopnosti pracovať pod tlakom. Pri hodnotení schopností a kompetencií vedúceho štátneho zamestnanca sa hodnotia aj manažérske kompetencie, ktorými sú riadiace schopnosti a analytické, koncepčné a strategické myslenie.
- **Prístup k osobnému rozvoju a prístup k vzdelávaniu** sa hodnotí z hľadiska prejavenej záujmu štátneho zamestnanca o využitie dostupných možností vzdelávania.

Ako problematické sa podľa pár prednostov ukazuje aj znemožnenie hodnotiť niektorých zamestnancov. Konkrétne zaznelo: „Ak máte človeka, ktorý permanentne maróduje, nevíete ho za 5 rokov vyhodnotiť. Lebo po šiestich mesiacoch odíde na PN a maróduje pol roka a zas nebude vyhodnotený.“ Rovnako sa uviedlo, že je veľmi zlé, že sa „nedali všetci zamestnanci zhodnotiť (napr. vedúci, ktorí boli v dočasnej štátnej službe)“.

Počas rozhovorov sa objavila aj kritika toho, čo je vlastne predmetom služobného hodnotenia, nakoľko by malo slúžiť „skôr (...) na zhodnotenie toho, či sú klienti úradu spokojní.“ Dokonca sa spochybnilo aj to, či sa za súčasných podmienok na okresných úradoch vôbec môže konať: „**Nie je okresný úrad a okresný úrad. Ja mám hodnotiť zamestnancov a máme poddimenzovaný ich počet? Ved' na to, aby sme ich mohli hodnotiť, musia mať uspôsobené podmienky na výkon práce. A nie my sa tu zaoberáme tým, či počítač funguje, či sú dobré servery, že padajú, že sa nám to stále krúti a zákazník čaká. Nemajú vytvorené poriadne pracovné podmienky, ale ani hygienické.**“

Došlo však aj k spochybneniu toho, či je vôbec tento nástroj potrebný, lebo všetko, čo treba, si povedia na poradách a vedúci zamestnanci ani prednostovia „**nepotrebujú zbierať informácie**“, lebo všetky majú. Jedna prednostka menšieho úradu napríklad uviedla, že „vedúci zamestnanci, v našom konkrétnom prípade, tak **dobre poznajú tých svojich zamestnancov** a ich pracovné náplne, že presne vedia aj bez vypracovania tohto hodnotenia, čo treba posilniť a kde treba ubrať.“ Prednosta okresného úradu prvého typu (t.j. s vysokým počtom zamestnancov) sa tiež pozastavil nad celkovým zmyslom služobného hodnotenia: „Každý vedúci by hodnotenie mal riešiť priebežne. Rovnako aj možnosť odobrať osobný príplatok tam je stále počas roka. Mne sa to teda zdá ako **nadbytočný inštitút.**“ Rovnako vyhranený názor mal aj ďalší prednosta: „Rozhovor so zamestnancom by nemal prebiehať, lebo to prikazuje zákon. (...) Som za to, aby sa problém riešil hneď, keď je a nečakalo sa na služobné hodnotenie, ktoré sa vykonáva v určitom období. Za mňa by som ho zrušil.“

Jedna prednostka síce uznala, že to má „prínos pre nových zamestnancov, že získajú nejaký obraz“ a rádoví zamestnanci „keď majú niečo také absolvovať, tak majú pred tým rešpekt, že trošku sú kontrolovaní“, ale opätovne to končí podľa nej pri tom, že má na okresnom úrade „v 95 % zamestnancov s praxou viac ako 15 rokov a pre nich to žiaden prínos nemá, **zvlášť, keď to už videli pred pár rokmi a videli, ako to**

dopadlo. Automatická reakcia bola, že zase toto?“

Je však potrebné povedať, že spochybňovanie zmyslu služobného hodnotenia do veľkej miery **súvisí s existujúcim kontextom na úrovni miestnej štátnej správy**, ktorý rozoberieme v nasledujúcej časti.

6 INFORMOVANÉ NE/ROZHODOVANIE?

Väčšina akademikov či odborníkov z praxe sa zhoduje, že služobné hodnotenie nie je len o samotnom meraní výkonnosti práce, ale aj o jeho prepojení na motiváciu, komunikáciu, ako aj vzťahy v rámci organizácie.³⁰ Opätovne treba vyzdvihnúť, že ide o nástroj, prostredníctvom ktorého má primárne dochádzať k zberu a využitiu informácií pri riadení ľudských zdrojov. V tejto časti sa pozrieme podrobnejšie na to, aké majú skúsenosti v tejto oblasti prednostovia a prednostky.

6.1 Systém finančného odmeňovania

Veľká časť nespokojnosti so služobnými hodnoteniami súvisí podľa OECD s tým, že sa v praxi nedarí dosiahnuť niektoré ciele, pre ktoré sa daný proces zavádzal.³¹ Napríklad, ak je cieľom motivovať najlepších zamestnancov, v praxi sa v zahraničí naráža na problém, že hodnotitelia sú extrémne zhovievaví. Inými slovami, nie je ničím neobvyklým, že väčšina hodnotených zamestnancov býva zaradených do dvoch najvyšších kategórií, a teda dochádza k stieraniu hraníc medzi najlepšimi a zvyškom.³² Na Slovensku je však problém, a to špecificky práve na úrovni okresných úradov, omnoho hlbší.

Ako uviedlo **takmer 80 % zo všetkých respondentov, nastavenie systému finančného odmeňovania je nevyhovujúci**, resp. v ňom vidia výrazné nedostatky.

Prvým problémom je, že prednostovia a prednostky dostanú z Ministerstva vnútra SR **iba určitý malý balík financií** na služobné hodnotenia a inak v zásade nemajú možnosť finančne motivovať svojich zamestnancov. „Môže sa podeliť len to, čo dostanú (zamestnanci) z rezortu za služobné hodnotenia. Toto nie je spravodlivé.“, nakoľko obdržali, ako upresnil ďalší prednosta „iba po pár eur k platu“. Potvrdzujú to aj slová ďalšieho respondenta, pričom implicitne poukázal aj na morálne prekážky pri hodnotení: „Ten balík na služobné hodnotenie je tak strašne nízky, že prednosta im nebude brať tých 30 eur služobného hodnotenia, keď majú 580 v hrubom. Takže sú veľké rezervy v odmeňovacom systéme.“

Na zásadný praktický problém poukázal prednosta okresného úradu prvého typu: „V mojom prípade tu máme necelých 300 zamestnancov a (...) väčšina z nich už sú skúsení zamestnanci s dlhodobou praxou a svoju činnosť vykonávajú veľmi dobre. Nevieť si predstaviť, keby bol každý ohodnotený známku 2, 1,

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

31 OECD (1993): Performance appraisal: practice, problems and issues, public management, Occasional paper by Wood, R., Marshall, V., OCDE/GD(93)177, dostupné na: <https://bit.ly/2PGK5sh>

32 Murphy, K. R., Cleveland, J. (1995): Understanding performance appraisal: Social, organizational, and goal-based perspectives. Sage Publications; OECD (1993a): Private Pay for Public Work: Performance-related pay for public sector managers, report by Robert Wood and Maria Maguire, Paris, France.; LANDY, F.J., FARR, J.L. (1980): Performance rating, Psychological Bulletin, 87, str: 72-107.

ako to finančne zvládnuť, pretože motivácia 10, 20 eur pre nich význam nemá. Čiže by to **mala byť vyššia motivácia a samozrejme z pohľadu štátnej kasy si to neviem predstaviť.**“

Celkovo sa však nastavenie balíka financií za hodnotenia podľa rozhodnutia rezortu nevníma pozitívne: „Na ministerstve vnútra urobili koeficient a išlo to jednotne z vrchu po spodok. V tomto hodnotení toto by mohlo **prejsť odporúčacím spôsobom a voľnejšiu ruku by mohol mať prednosta.**“ Podľa inej prednostky by sa odmeny mali riešiť aj „v priebehu roka (...), nie len čakať na hodnotenie zamestnanca a tam mu dať nejaké plošné odmeny, ktoré vyjdú“. Uviedla pritom aj konkrétny príklad: „Ministerstvo rozhodne, že za dvojku bude 50 eur a za jednotku 100 eur, čo ja neovplyvním, lebo to je celoslovenské, ale ja by som vedela ohodnotiť nejakého zamestnanca aspoň o 10 - 20 eur viac tento rok cez navýšenie osobného ohodnotenia, lebo sa vypracoval, robí profesionálnu robotu. Proste nejaký kariérny rast.“

Tu sa dostávame k druhému systémovému problému, ktorý súvisí s **nedostatočnými kompetenciami prednostov**. Po zmenách súvisiacich s reformou ESO, pri ktorej vznikli súčasné okresné úrady, totiž došlo aj k strate ich právnej subjektivity a naviazaniu procesov súvisiacich s riadením úradov na centrá podpory a v koncovke na Ministerstvo vnútra SR. Inými slovami, prednostovia a prednostky už **nemajú možnosť priamo voľne rozhodovať o personálnych a ekonomických otázkach na svojich okresných úradoch**. AK teda vezmeme do úvahy, že odmeňovanie ide plošne a jednorázovo z úrovne Ministerstva vnútra SR, pričom je tento objem peňazí nízky, prednostovia a prednostky majú zviazané ruky v snahe priliepiť výšku odmeny najlepším.

Respondenti v tejto veci konkrétne uviedli, že v spojitosti s výsledkami služobného hodnotenia „chýbajú prostriedky pre najlepších. **Prednostom je ubratá základná motivačná páka – možnosť narábať s financiami** – príplatky, odmeny, mimoriadne odmeny.“ a že „tí, čo mali jednotku a dvojku dostali v júni 200 alebo 150 eur. Boli odmenení. Ale ja nemám možnosť disponovať osobnými príplatkami a povedať – zaslúžiš si, maj.“ Upresnil to však ďalší prednosta: „Je fajn, že sa môžu priznať príplatky, ale to „môžu“ je kľúčové, lebo ak nemáte na to financie na úrade, tak aj keby bol zamestnanec akokoľvek dobrý, vy s tým nič nespravíte, že mu nemáte dať peniaze. Nie sú na to rozpočty.“ To potvrdil aj ďalší prednosta: „Keď chcete niekoho zvýhodniť na základe služobného hodnotenia, **musíte počkať kým niekto s dobrým osobným ohodnotením odíde**, inak neexistuje žiadna iná možnosť, keďže mzdový rozpočet je uzavretý.“ Jeden prednosta v tejto súvislosti vyslovene povedal: „Toto hodnotím veľmi negatívne a som ochotný sa pod to podpísať, lebo **ako môže manažér riadiť, keď nemá motivačnú zložku v ruke...Na dobré slovo.**“

Spomínalo sa však aj predchádzajúce nastavenie systému, kedy prednostovia a prednostky mali viac možností odmeňovať svojich podriadených. „Za socializmu bol fond vedúceho zamestnanca. Ten fond bol určený na drobné opravy, ale vedúci zamestnanec mal možnosť rozhodnúť aj s rezervou, ktorá vznikala, na prerozdelenie medzi podriadených. Takéto nástroje dnes v rukách nie sú.“ Podľa prednostu dnes **dochádza k „tvrdej centralizácii“** a tú právomoc má „niekto v Bratislave a povie, že dá koncoročné odmeny alebo odmeny za služobné hodnotenie. Pozícia nadriadeného v regióne sa dostáva do formálnej polohy“. Ako uvádza ďalej prednosta, **môže to mať vplyv na pracovnú morálku a výkon zamestnancov**: „Povedia si, že čo to ten môže, nemá tých 5 P v rukách. Neriadi, len v podstate plní administratívne pokyny. Odmeňuje niekto v Bratislave, on len dozoruje, či som v práci atď.“ (v tomto kontexte vid' aj 6.3 Služobné hodnotenie a rozviazanie pracovného pomeru). Na centralizáciu poukázal pri inej téme týkajúcej sa odmeňovania aj druhý prednosta: „Fakt sú ľudia, ktorí robia tú istú robotu a majú rozdielne

triedy. A práve takí ľudia by si zaslúžili nejakú vyššiu odmenu. Ale proste tiež odmeny na ministerstve boli rozdeľované podľa tried a **niekto hore o tom rozhodoval, nikto sa nás nepýtal.**“

Navyše, prednostovia poukázali na to, že zo strany ministerstva vnútra postupne **prichádzajú impulzy na riešenie situácie prísnejším hodnotením**: „Teraz nehovoriam, že koľko máme na to peňazí, ako to bolo voľakedy – to bolo tak, že mohli sme mať maximálne dvojky. Teraz to nepovedali, ale dali odporúčania. (...) My sme mali tie hodnotenia veľmi dobré, ktoré si vieme obhájiť, ale už nám bolo odporúčané to robiť trochu inak. Nebolo striktné, že máme toľko a toľko, ale už si to máme akože rozmyslieť a robiť to prísnejšie.“ S tým sa ale nestretli na všetkých úradoch, ako tvrdí jedna prednostka: „**Obmedzenia určite neboli** zo strany ministerstva vnútra pri hodnotení. Nie, nechali to plne v kompetencii nás.“

Počas rozhovorov opakovane zaznelo, že sa nesmie zabúdať na financie: „Hodnotenie má aj motivačný cieľ, a to nielen že bude zamestnanec pochválený a dostane známku, ale aj finančné ohodnotenie.“ Celkovo však prednostovia poukazovali na to, že **v súčasnej podobe „ani nemôžeme cez to motivovať.“**

Ako bolo uvedené na začiatku tejto podkapitoly, vo všeobecnosti platí, že veľká časť nespokojnosti so služobnými hodnoteniami súvisí s tým, že sa v praxi nedarí dosiahnuť niektoré ciele, pre ktoré sa daný proces zavádzal. Prednostovia vnímajú služobné hodnotenie ako nástroj na motiváciu najlepších, pričom jeho hlavnou súčasťou musí byť aj finančná odmena, ktorá je v súčasnosti nedostatočná a oni s tým nemajú čo spraviť. Ako explicitne uviedol jeden z nich, **ak nebude mať služobné hodnotenie „finančný dôsledok, že keď som dobrý, tak mi pridajú a keď som zlý tak mi uberú, tak bude vždy o ničom.“**

6.2 Zber informácií a ich využitie

Niektorí prednostovia explicitne identifikovali **prínos služobného hodnotenia ako spôsobu zberu informácií**. Jeden prednosta, napríklad, uviedol, že je „určite dobré, že sa pri tom zbierajú informácie, dáta o zamestnancoch“. Ďalší dokonca uviedol, že určite využívajú „informácie z hodnotenia na stratégiu ľudských zdrojov.“

Objavil sa aj prípad, kedy to prednosta okresného úradu tretieho typu konkretizoval aj na to, že si utvorí **lepší názor o vedúcich zamestnancoch**: „Keď vidím hodnotenie vedúcich, ja potom hodnotím ich. Mám z toho aj ja nejaký prehľad, aký názor majú na jednotlivých podriadených a na základe toho viem zhodnotiť aj ich prácu“. V tejto veci však poukázala prednostka ďalšieho okresného úradu tretieho typu na zásadný problém: „Vedúci odborov hodnotia svojich zamestnancov a **ja sa k tomu hodnoteniu ani nedostanem ako prednosta, iba keď si vyžiadam**. Čiže je to nezmysel, aby som ja dajme tomu nevedela o nižších článkoch ako boli hodnotené, lebo ja hodnotím iba vedúcich odborov a oni si zase hodnotia tých svojich.“ Prax na okresných úradoch sa teda značne odlišuje, pričom treba povedať, že žiaden iný respondent podobný problém nenaznačil.

Prednostovia a prednostky spájali počas rozhovorov tému zberu informácií zo služobných hodnotení **aj so vzdelávaním zamestnancov**. Jeden napríklad povedal, že „snáď sa to bude využívať pri nastavení vzdelávania,“ ďalší prednosta mal v tejto veci väčšiu mieru istoty: „Určite sa tie informácie dajú použiť do plánu vzdelávania.“ Treba povedať, že medzi respondentmi nebol jednotný názor, či to vôbec chcú takýmto spôsobom využiť. „Príde mi také utopistické, aby zamestnávateľ na základe služobného hodnotenia

dovzdelával zamestnancov. (...) Ja by som nesúhlasil s tým, aby záverom služobného hodnotenia bolo - podme ich doškoliť. Udržiavať si odbornú úroveň je povinnosť zamestnanca. V súkromnej sfére vás nebudú doškoliť, keď je neskoro. (...) Keď nespĺňajú odbornú úroveň, zákon vám umožňuje znížiť osobný príplatok, alebo, ak je to úplná katastrofa, ukončiť služobný pomer.“

Je potrebné dodať, že **v rámci služobného hodnotenia sa priamo hodnotí aj napĺňanie plánu vzdelávania**. Jeden prednosta opísal svoj postup nasledovne: „Položím plán vzdelávania, ktorý si pripravil, položí všetky certifikáty, ktoré v priebehu roka získal a potom ho úplne v pohode môžem ja alebo jeho vedúci vyhodnotiť, ako sa stavia k tejto oblasti. Toto podporujem a mám za to, aj keď je to trochu administratívne náročnejšie, ten čas sa dá nájsť, lebo keď sa robí to služobné hodnotenie, je oveľa objektívnejšie.“ Podobne reagovala aj ďalšia prednostka: „Vychádzali sme pri tvorbe individuálneho plánu kompetenčného vzdelávania na tento rok (...) z hodnotení, ktoré bolo na začiatku roka, ale keďže zákon platil len od polroka, tak sme teda prihliadali na to, že trochu inak to fungovalo predtým.“ Treba vyzdvihnúť, že v oboch prípadoch ide o prednostov okresných úradov tretieho typu, a teda z nižším počtom zamestnancov ako na iných úradoch.

Jeden prednosta menšieho úradu poukázal aj na špecifickú pozitívnu externalitu služobného hodnotenia „čo sa týka **hodnotenia, pomohlo to, že zamestnanci chodia viac na vzdelávanie**“, pričom „nereptajú, že robota stojí, ako kedysi, lebo vedia, že to má aj to finančné ohodnotenie.“ S obdobnou skúsenosťou sa podelil aj ďalší prednosta: „Ako prišlo toto hodnotenie a (zamestnanci) vedeli, že tam majú aj sebarozvoj, tak normálne zbystreli pozornosť, že aj toto potrebujú. Každý jeden si dal do plánu kontinuálneho vzdelávania vzdelávanie.“ Prednosta na úrade prvého typu vyzdvihol: „Pri tom hodnotení zamestnanca je to určitý bonus, keď zamestnanec absolvuje odborné školenia, pretože na sebe pracuje a vzdeláva sa.“ V tejto veci však jeden respondent uviedol, že nepostačuje to, že si zamestnanec povie „musím ísť, lebo ma budú hodnotiť“, ale **„aj vzdelávanie je potrebné, len nech je to kvalitné (...), aby to neboli stále tie isté školenia cez IVES, nech aj vzdelávačky napredujú“**.

V rámci rozhovorov však opakovane zaznelo, že prednostovia a prednostky majú **obmedzené právomoci pri rozhodovaní o personálnych záležitostiach, takže zozbierané informácie nemôžu náležite použiť**. Rovnako sa poukázalo aj na to, že nemajú v rukách ani rozhodovanie o finančných prostriedkoch na vzdelávanie.

6.3 Služobné hodnotenie a rozviazanie pracovného pomeru

Pri komunikácii s prednostami sa viackrát prirodzene otvorila otázka **možnosti odvolať štátneho zamestnanca na základe výsledkov služobného hodnotenia**. Podľa jedného prednostu vedúci zamestnanci dokonca nemajú inú páku ako služobné hodnotenie, kde „mu to môžu spočítať.“ Podobne to vnímala aj ďalšia prednostka: „Koho chcete alebo máte niekam poslať, tak cestu si nájdete cez služobné hodnotenie“, či iný prednosta: „Ak sú neuspokojivé výsledky pri služobnom hodnotení, tak sa môže (zamestnanec) odvolať. To nie je, že je tu navždy zabetónovaný.“ Pri väčšine rozhovorov sa to však nepovažovalo za bezproblémový postup. Za najmenšiu prekážku sa považuje časové obdobie, ktoré si to vyžaduje, na čo poukázal jeden prednosta so slovami, že služobné hodnotenie: „má svoj význam hlavne pri zamestnancoch, ktorí sa nevedia prispôsobiť (...) je možné sa (ich takto) zbaviť (...), nie je to ale

okamžitý proces, niečo to trvá.“

Ostatní prednostovia si v praxi nevedia veľmi predstaviť, že by služobné hodnotenie postačovalo na rozviazanie pracovného pomeru. „Nespravíte s tým zamestnancom nič, aj keď nepodáva dostatočný výkon. Služobné hodnotenie v tomto smere nie je cestou. Dekrát by mi neprešiel, nepotvrдили by mi to, že ho môžeme prepustiť. **Je to subjektívne, to služobné hodnotenie, a pod to by sa nikto na Ministerstve vnútra SR nepodpísal.**“ Nie všetci prednostovia s tým súhlasili, jeden explicitne uviedol, že „ak sú to vážne problémy, myslím si, že na ministerstve musia uznať, že to treba takto riešiť.“

Problém však viacerí identifikovali až v situácii, ktorá by nastala po prepustení zamestnanca: „Neviem predstaviť, že dostane zlé hodnotenie a potom opäť a bude to dôvod na rozviazanie pracovného pomeru a **dá to na súd a tam sa nájde nejaká chyba.** Súd potom určí, že výpoveď je neplatná alebo čo.“ Rovnako aj na úrade nižšej úrovne bol identifikovaný tento problém: „Ak nie ste spokojný so štátnym zamestnancom, tak v zásade nemáte čo urobiť. Chcela by som vidieť, ako by bol niekto zbavený funkcie na základe služobného hodnotenia. To by neprešlo, by sme išli na súd.“ Aj ďalší prednosta presne súhlasil s tým, že odvolať zamestnanca na základe služobného hodnotenia „nie je také jednoduché. Súdly stoja na strane slabšieho.“

Podľa viacerých prednostov však netreba zabúdať aj na kontext. Odmeny pre štátnych zamestnancov na okresných úradoch sú totiž nízke, a preto je problematické nájsť kvalitných ľudí. Navyše existujúce postupy pri prijímaní, ale aj prepúšťaní zamestnancov sú komplikované. Jedna prednostka konkrétne uviedla: „**Myslím, že by nebol taký človek na úrade, že by dal zamestnancovi hodnotenie v kategórii veľmi zlé a zlé, pretože vie, že by o toho človeka prišiel, a keď si vezmeme tú tortúru, aká je s obsadením nového miesta, tak všetci si proste povedia, že toto nie.** Radšej privriem oči, a nenapíšem pravdu lebo by musel odísť a my budeme pol roka niekoho nového hľadať, tak to za to nestojí.“

Dôležité je však neopomínať **nepriame dopady na zamestnancov.** Ako poukázal jeden prednosta: „Keď sme rozoberali zákon o štátnej službe, aj tam sa hovorí, že vedúci, ktorý pri služobnom hodnotení dostal uspokojivé výsledky, **môže byť odvolaný z funkcie. Takže sa snažia.** Musím ich pochváliť, ani s jedným nemám problém.“

ZÁVER

Akademická obec³³ či medzinárodné inštitúcie³⁴ dlhodobo poukazujú na nedostatky služobných hodnotení, pričom sa zdôrazňuje, že neexistujú plošne aplikovateľné účinné riešenia. Situácia na okresných úradoch je podľa výsledkov analýzy obzvlášť komplikovaná.

Služobné hodnotenie presne tak, ako to vyhodnotili viacerí prednostovia, predstavuje nástroj riadenia ľudských zdrojov, ktorý môže byť buď veľmi nápomocný alebo neužitočný, či, v najhoršom prípade, aj veľmi škodlivý. Závisí to do veľkej miery od rozumného nastavenia procesov, prípravy hodnotiteľov (vedúcich zamestnancov), možnosti spätnej väzby hodnotených (aj v podobe odvolaní), ale i od **skutočného pochopenia jeho zmyslu všetkými zapojenými aktérmi.**

Celkovo sa v praxi ukázalo, že školenia, interné porady, systém opravných prostriedkov, či spätnej väzby mali na viacerých okresných úradoch svoje opodstatnenie. Služobné hodnotenie však v praxi nebolo väčšinou dopytovaných prednostov a prednostiek okresných úradov prijímané pozitívne.

V prvom rade ide o **nedostatky v dizajne** tohto nástroja súvisiace s tým, že postup je administratívne náročný a nedošlo k vhodnému nastaveniu kritérií a ani stupnice hodnotenia. Ako uviedli viacerí prednostovia, jeho podoba nebola s nimi dopredu „prediskutovaná“, čo pravdepodobne viedlo k **nedostatočnej internalizácii** vyžadovaných postupov.

Kľúčovým je však fakt, že prednostovia a prednostky voľne nerozhodujú o personálnych a finančných otázkach okresných úradov, za ktorých činnosť zodpovedajú. **Nemôžu teda riadne využívať možnosti, ktoré služobné hodnotenie ponúka.** Ako uvádza Staroňová, konečným cieľom služobných hodnotení (hodnotení výkonnosti) je vytvárať informácie, ktoré pomôžu vedúcim zamestnancom pri prijímaní rozhodnutí v oblasti riadenia ľudských zdrojov tak, aby viedli k zvýšeniu motivácie a k zlepšeniu individuálnemu výkonu štátnych zamestnancov.³⁵ V súčasnosti prednostovia a prednostky takúto možnosť nemajú. Najzásadnejšie rozhodnutia sa totiž podľa zistení z rozhovorov robia plošne od stola nepoznajúc situáciu na tom ktorom okresnom úrade alebo toho ktorého štátneho zamestnanca.

33 Gordon, M. E., Lea P. S. (2009): Conversing About Performance. Discursive Resources for the Appraisal Interview. Management Communication Quarterly, Volume 22, Number 3, February 2009 473-501, © 2009 Sage Publications, 10.1177/0893318908327159

34 OECD (1993): Performance appraisal: practice, problems and issues, public management, Occasional paper by Wood, R., Marshall, V., OCDE/GD(93)177, dostupné na: <https://bit.ly/2PGK5sh>

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



Autor: Veronika Prachárová
Grafická úprava: Martin Brezina

© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, november 2018
ISBN 978-80-89957-10-1

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