

VERONIKA PRACHÁROVÁ

Budovanie odbornosti na okresných úradoch – čo zmenil nový zákon o štátnej službe?

BUDOVANIE ODBORNOSTI NA OKRESNÝCH ÚRADOCH – ČO ZMENIL NOVÝ ZÁKON O ŠTÁTNEJ SLUŽBE?

Autor

Veronika Prachárová

Odborná recenzentka

doc. Katarína Staroňová, PhD.

Ústav verejnej politiky

Fakulta sociálnych a ekonomických vied

Univerzita Komenského v Bratislave

Editor

Pavol Lacko

Grafická úprava

Ivan Gaža

Publikácia vznikla v rámci projektu „MODERNÁ ŠTÁTNA
SPRÁVA – PROFESIONALIZÁCIA NA MIESTNEJ ÚROVNI“,
ktorý je realizovaný s podporou Fondu pre transparentné
Slovensko Nadácie Pontis.



© Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť,
december 2019

ISBN: 978-80-973347-3-4

EAN: 9788097334734

Obsah

Predslov – 4

Abstrakt – 6

Zhrnutie – 6

Úvod – 8

Nezastupiteľné miesto úradníkov – 11

Riadenie ľudských zdrojov na Slovensku – 12

Metodika – 14

Analytická časť – 20

Výberové konania – 21

Legislatívna úprava – 21

Výberové konania v číslach – 22

Výsledky výberových konaní a ich dôvody – 23

Kompetitívnosť pri výberových konaniach – 24

Zistenia z rozhovorov s prednostami – 29

Dočasná štátna služba – 33

Optimalizácia bez zapojenia regiónov? – 35

Mentori – 35

Zistenia z rozhovorov s prednostami – 37

Kompetenčné vzdelávanie a odborná podpora pre zamestnancov – 38

Zistenia z rozhovorov s prednostami – 38

Služobné hodnotenie – 42

Zistenia z rozhovorov s prednostami – 42

Etický kódex – 44

Zistenia z rozhovorov s prednostami – 45

Záver – 46

Zdroje – 49

Predslov

„Vlády môžu byť len vtedy účinné a efektívne, ak sú ľudia vo verejnom sektore – štátni a verejní zamestnanci – motivovaní a schopní implementovať verejnú politiku a služby.“

Spravovanie a rozvoj (blog Svetovej banky)

Verejná správa v širšom ponímaní a štátna správa v užšom ponímaní na nadnárodnej (Európska komisia), ako i národnej úrovni (jednotlivé štáty) čelí v súčasnosti mnohým sociálnym, ekonomickým, enviromentálnym aj politickým výzvam. Strata dôvery občanov v štátne inštitúcie; klesajúca demografia, ktorá ovplyvňuje trh práce; klimatické zmeny; narastajúci populizmus či nástup umelej inteligencie sú len niektoré z problémov, ktorým dnešné vlády a úradníci čelia. Daným výzvam je potrebné prispôbiť riadenie štátnej správy a v čoraz vyššej miere uplatňovať inovatívne prvky riadenia ľudských zdrojov, ktoré podporujú motiváciu štátnych úradníkov konať v prospech verejného blaha, zvyšujú ich zúčtovateľnosť a celkovú kvalitu verejných služieb. Inými slovami, strategické riadenie štátnej služby musí štátnej správe umožňovať prispôbovať ľudský kapitál, jeho štruktúru, výkon, schopnosti a motiváciu meniacim sa prioritám verejných politik a výzvam vonkajšieho prostredia, a tak zabezpečiť kontinuálnu obnovu a rozvoj ľudského kapitálu v štátnej správe.

Riadenie ľudských zdrojov, konkrétne riadenie štátnej správy a jej profesionalizácia, sa tak stáva ústrednou témou profesionálnych networkov, nadnárodných organizácií, a tiež v národnom kontexte. Napríklad, EUPAN (European Network of Public Administration Network - fórum, ktoré združuje generálnych riaditeľov, ktorí koordinujú reformy verejnej a štátnej správy členských krajín EÚ) pripravilo Stratégiu 2019 - 2022, v ktorej je v jednom z troch pilierov strategické, efektívne a účinné riadenie ľudských zdrojov v štátnej správe. OECD sa už niekoľko rokov zaoberá zameraním zručností a kompetencií v štátnej správe, ktoré by zvýšili orientovanosť na „verejnú hodnotu“ a kvalitu služieb (pozri napr. Skills for a High Performing Civil Service, Strategic Human Resource Management in Central/Federal Governments of OECD Countries). Európska komisia rieši otázku strategického riadenia štátnej správy na dvojitej úrovni: jednak poskytuje pravidelné správy novopristúpovým členským krajinám (od roku 2011), v ktorých sa - mimo iného - pozerá na reformy a výstupy profesionalizácie štátnej správy, a druhak pripravením horizontálnych nástrojov, ktorými sa relevantní politici alebo vedúci úradníci môžu nechať inšpirovať (tzv. Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners). Ako súčasť budovania dôveryhodnosti štátnej správy sa hodnoty ako integrita, čestnosť a profesionálne správanie stávajú ústredným motívom. Majú byť aktívne podporované všetkými funkciami a procesmi

riadenia ľudských zdrojov, t.j. počínajúc náborm zamestnancom, služobným hodnotením, odmeňovaním, kariérnym rastom, vzdelávaním, až po vyhodnocovanie efektívnosti preventívnych a disciplinárnych nástrojov a monitorovanie dodržiavania etického kódexu štátneho zamestnanca.

Podobne aj na národnej úrovni vznikla Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe 2015 - 2022, ktorá pomenúva inovatívne nástroje ako je napr. líderstvo, služobné hodnotenie či rozvoj. Táto stratégia priniesla prvé komplexnejšie dáta o stave štátnej služby. Na ňu nadväzoval aj nový zákon o štátnej službe č. 55/2017, ktorý sa snažil rozbiť roztrieštenosť riadenia a vniesť strategické a systémové prvky riadenia a naopak odstrániť tie, ktoré umožňovali vyššiu politizáciu v štátnej správe.

Predkladaná publikácia rieši otázky nastavenia a aplikácie praxe dôležitej časti štátnej služby - miestnu štátnu službu. Dôležitosť vnímam na dvoch úrovniach. Po prvé, ide o úroveň miestnej štátnej služby, ktorá doposiaľ nebola predmetom skúmania tak akademického ako i praktického. Po druhé, ide o aplikáciu nových inštitútov (funkcií) riadenia ľudských zdrojov (úradníkov), ktoré zaviedol nový zákon o štátnej službe č. 55/2017. Predkladaná publikácia tak otvára diskusiu o problematike riadenia úradníkov z pohľadu ich náboru (výberové konania), rozvoja (adaptačné a kompetenčné vzdelávanie), hodnotenia (služobné hodnotenia) a integrity (etické kódexy) na základe dát a informácií priamo z okresných úradov štátnej služby.

Dobré čítanie.

doc. Katarína Staroňová, PhD.

Ústav verejnej politiky

Fakulta sociálnych a ekonomických vied

Univerzita Komenského v Bratislave

Abstrakt

Rada Európskej únie, OECD, Svetová banka či Európska komisia dlhodobo poukazujú na problémy Slovenska s kvalitou štátnej správy. Tá významne závisí od výkonu štátnych zamestnancov, preto ich odbornosti či kompetentnosti treba venovať zvýšenú pozornosť. Publikácia sa zameriava na to, ako prispel zákon o štátnej službe z roku 2017 k profesionalizácii miestnej štátnej správy. Práve okresné úrady predstavujú hlavné miesto kontaktu bežného občana so štátom. Doterajšie zistenia Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI) naznačujú viaceré nedostatky, a to napríklad pri nastavení výberových konaní, plánu vzdelávania či školení štátnych zamestnancov. Predmetom výskumu je hlbšie zmapovanie zmien snažiacich sa o zvýšenie odbornosti štátnych zamestnancov, ale aj úpravy ich postavenia. Pozornosť sa bude venovať konkrétne **1.** úprave a prevedeniu výberových konaní, **2.** existujúcemu systému mentorov, **3.** tvorbe a realizácii kompetenčného plánu vzdelávania, **4.** úprave a prevedeniu služobného hodnotenia a **5.** tvorbe a zavádzaniu etického kódexu.

Zhrnutie

- Profesionálny výkon štátnej služby – a teda plnenie úloh vhodným spôsobom – má zabezpečiť zákon o štátnej službe najmä prostredníctvom zavedenia, resp. standardizácie výberových konaní, systému mentorov (zaškolovanie), kompetenčného plánu vzdelávania úradníkov (školení), služobných hodnotení a etického kódexu.
- Mapovanie zavádzania nových inštitútov prebehlo najskôr cez analýzu legislatívneho rámca – zákon o štátnej službe, vyhlášky a vnútorné dokumenty Ministerstva vnútra SR (ďalej aj ako „MV SR“) – a informácií z otvorených zdrojov, prípadne dožiadaných na základe infozákona. Následne sme rozoberali skúsenosti prednostov a prednostiek okresných úradov.
- V mesiacoch jún až október 2019 sme uskutočnili pološtruktúrované rozhovory so **14 prednostami/kami okresných úradov odporčne po celom Slovensku**. Našimi respondentmi bola takmer pätina zo všetkých prednostov a štvrtina zo všetkých prednostiek. Vzorka odzrkadľovala pomer žien a mužov v pozíciách na čele okresných úradov, ako aj rozloženie úradov podľa typov.
- **Viac ako dve tretiny oslovených prednostov (71%, 10) vnímali súčasné nastavenie výberových konaní pozitívne**. Ako dôvody uvádzali najmä vplyv na zvýšenie kvality, ale aj na odpolitizovanie okresných úradov. Na druhej strane však upozorňovali na problémy s obsadzovaním – najmä odborných – pozícií.
- Pozreli sme sa na 1937 výberových konaní, ktoré prebehli na okresných úradoch v období od júla 2017 do apríla 2019. **Vo viac ako tretine konaní (37%, 716) nebol vybraný nikto**. Hlavným dôvodom bolo, že sa do nich nik neprihlásil (67%, 484).
- Vyššia pravdepodobnosť neúspechu bola **pri obsadzovaní pozícií do dočasnej štátnej služby** (43,6%) – do výberového konania sa neprihlásil žiaden uchádzač v jednom z troch prípadov. Povinnosť uskutočňovať výberové konania v prípade hľadania zástupov pritom v rozhovoroch kritizovalo až 86% (12) prednostov. V praxi totiž znamenajú významné zdržanie. Niekedy sa zastupo-

vaná osoba dokonca stíha vrátiť na svoju pozíciu ešte pred spracovaním hľadania jej náhradníka.

- **Snahy vyberať iba spomedzi štátnych zamestnancov končili väčšinou nezdarne** (vnútorné širšie výberové konania 60,5%; vnútorné užšie výberové konanie 52,5%). Čo bolo dôvodom? Nezaujím – v polovici vnútorných výberových konaní sa neprihlásil ani jeden štátny zamestnec. Pri obsadzovaní nevedúcich pozícií sa pritom musia konať, aj keď o pozíciu zjavne nie je záujem.
- Priemerný počet uchádzačov na jedno miesto bol 2,18. To sa v čase nemenilo – ani po desaťpercentnom raste plátov úradníkov v roku 2019. V 27,5% (533) prípadov nemal záujemca o pracovnú pozíciu žiadnu konkurenciu a v 28% (546) sa dokonca neprihlásil ani jeden uchádzač. Celkovo to naznačuje skôr nižšiu atraktívnosť pozícií.
- Výrazne najväčší podiel výberových konaní, do ktorých sa nik neprihlásil, bol v Bratislavskom kraji. Stalo sa tak v takmer každom druhom prípade. Naopak, najzriedkavejšie to bolo v Prešovskom kraji – iba v takmer každom piatom prípade.
- Až 79% (11) oslovených prednostov kritizovalo nutnosť súhlasu na vyhlásenie výberového konania od MV SR. Spôsobuje to totiž niekoľkotýždňové zdržania pri obsadzovaní pozícií.
- Polovica respondentov hodnotila pozitívne, že súčasťou výberového konania je aj **osobný pohovor**. Pomáha to podľa nich ukázať osobnostné vlastnosti uchádzača, jeho odbornosť či komunikačné zručnosti, ale aj to, či by zapadol do kolektívu. Zároveň polovica zvýraznila riziko, že pohovor môže zmeniť výsledok prijímacieho konania, keďže pri ňom nie sú dostatočne upravené pravidlá, ako ho viesť.
- **Napriek náročnej a širokej agende majú štátni zamestnanci nižšie tarifné platy ako zamestnanci vo verejnom záujme**. Nemôžu pritom podnikáť a podľa respondentov sú na nich pri výberových konaniach kladené omnoho väčšie nároky – zarátava sa im iba prax v štátnej službe a musia mať dokončené aspoň stredoškolské vzdelanie. Platová tarifa v roku 2019 začína pri štátnom zamestnancovi na 480 eurách, zatiaľ čo pri zamestnancovi vo verejnom záujme na úrovni 520 €. Podľa informácií z MV SR k 31. 10. 2019 **platová tarifa pri viac ako desiatine štátnych zamestnancov okresných úradov (12,49%, 684) nedosahuje ani minimálnu mzdu, čiže musí dochádzať k dorovnávaniu plátov**. Zároveň, takmer 80% z nich (78,39%, 4294) je v prvých piatich platových triedach, a teda s tarifným plátom do 704,50 €.
- V blízkej budúcnosti respondenti očakávali pozitívne zmeny – zrušenie a) povinnosti uskutočňovať výberové konanie pri hľadaní zamestnancov do dočasnej štátnej služby a b) nutnosti získavať súhlas od MV SR na výhlásenie výberového konania.
- **Adaptačné vzdelávanie (systém mentorov) vnímali oslovení prednostovia pozitívne**. Naproti tomu v prípade systému školení (kompetenčné vzdelávanie) často kritizovali nutnosť vycestovania zamestnancov, kvalitu školení (obsah i lektori) či obmedzené finančné prostriedky na vzdelávanie.
- Služobné hodnotenie hodnotili prednostovia prevažne pozitívne, keďže predstavuje nástroj pre motiváciu, zvýšenie pracovnej morálky, či na ukončenie pracovného pomeru. Spája sa však aj s problémami. Prednostovia nemajú v rukách nakladanie s finančnými prostriedkami (nevedia adresne odmeniť výkonných úradníkov); hodnotia iba vedúcich zamestnancov a často nemajú v rukách priebeh služobných hodnotení na nižších úrovniach; služobné hodnotenie sa niekedy využíva na prílepšenie k nízkym plátom, čím sa skresľujú výsledky.
- **Pri celkovom zhodnotení odborného vedenia úradníkov existuje podľa prednostov priestor na zlepšenie pri ponuke a dostupnosti odborných školení, poskytovaní vykonávajúcich predpisov a pri výkladoch z ministerstiev**.

Úvod

Rada Európskej únie (2018,¹ 2014), OECD (2019a,² 2014, 2013),³ Svetová banka (2006) či Európska komisia (2018a, 2017, 2012⁴) dlhodobo **kritizujú kvalitu štátnej správy**⁵ na Slovensku. Poukazujú najmä na opakujúce sa problémy s dosiahnutím politickej neutrality (Rada Európskej únie 2018, Európska komisia 2019, Európska komisia 2018a, Európska komisia 2012), nekvalitné riadenie ľudských zdrojov (Európska komisia 2018a, Európska komisia 2012, Svetová banka 2006) či nedostatočné analytické kapacity (Európska komisia 2012, Európska komisia 2018 b). Samotní štátni zamestnanci to vnímajú podobne. V prieskume Rady pre štátnu službu z roku 2019 sa vyjadrili, že považujú za najväčšie problémy politizáciu štátnej služby, nízku odbornosť, rezortizmus či absenciu dôveryhodných lídrov a kvalitného riadenia ľudských zdrojov. Všetko uvedené pritom súvisí s nedostatkami v oblasti profesionalizácie štátnej služby.⁶

1 V stanovisku Rady Európskej únie z roku 2018 sa napríklad uvádza: „Verejnú správu aj naďalej zaťažuje neefektívnosť a prekážky, ktoré vznikajú vinou nízkej miery spolupráce medzi ministerstvami a nedostatočnej politickej neutrality v štátnej správe.“

2 OECD v Ekonomickom prehľade o Slovenskej republike (2019) poukazuje na potrebu spraviť verejnú (a teda aj štátnu) správu účinnejšou, efektívnejšou a transparentnejšou. Dokonca uvádza, že zvýšenie účinnosti verejného sektora je kľúčovou výzvou pre Slovensko (OECD 2019a:28).

3 Viď Ekonomický prehľad OECD o Slovenskej republike pre rok 2014 (Economic Survey 2014 SR) a Prehľad vládnutia OECD pre rok 2013 (Government at Glance 2013).

4 Európska komisia (2012) sa vo svojom pozičnom dokumente k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014 – 2020 vyjadrila následovne: „[Slovenská] verejná správa je charakterizovaná nekvalitným riadením ľudských zdrojov, vysokou fluktuáciou zamestnancov (často spojenou s politickým cyklom) a nedostatočnými analytickými kapacitami.“

5 Kritika sa objavuje aj celkovo na verejnú správu.

6 Slovensko dosahuje v porovnaní s inými členskými krajinami Európskej únie nízku úroveň profesionalizácie štátnej služby (Nemec 2018). V publikácii „Charakteristika a výkon verejnej správy v EÚ 28: Slovensko“ z 2018 Európska komisia (2018 b) dokonca píše, že „dnes nemôže byť slovenská štátna služba považovaná za profesionálny, nestranný, politicky neutrálny, účinný ani flexibilný systém“.

Čo je presne jej cieľom? Profesionalita štátnej služby sa tradične spája s presadením odborných, resp. meritokratických zásad (Staroňová, Staňová, Sičáková-Beblavá 2014) (viď box č. 1). Jej dosiahnutie **v zásade stojí na otvorenosti a transparentnosti** vo výberových konaniach, vopred stanovenom systéme povyšovania a odmeňovania, jasných vzťahoch zúčtovateľnosti, ako aj na kontinuálnom vzdelávaní (Staroňová, Staňová, Sičáková-Beblavá 2014, Synnerström 1998, OSN 2000, Meyer-Sahling 2015). Treba dodať, že kľúčová je aj nespochybniteľná morálka a integrita – čiže postoj, hodnoty a činy – jednotlivých štátnych zamestnancov (Synnerström 1998).

BOX 1.

Meritokracia v praxi

Meritokracia prináša rovnosť šancí a odbornosť miesto systému patronáže, nepotizmu, korupcie a nekompetentnosti v štátnej službe (UNDP 2015). Je to systém, ktorý je založený na princípoch súťaživosti, otvoreného výberu a starostlivého zvažovania kvalít uchádzačov (UNDP 2015). Počíta teda s jasnými vopred stanovenými kvalifikačnými štandardami a s výberovým procesom miesto svojvoľného vymenovania jednotlivcov do štátnej služby. Následne musí existovať transparentný systém povyšovania a odmeňovania úradníkov (Evans, Rauch 1999, Stinchcombe 1974).

Profesionalizácia teda nespočíva len v riešení miery odbornosti štátnych zamestnancov, ale aj v úprave ich postavenia a etickom konaní. Zjednodušene ide o dosiahnutie **plnenia pracovných povinností vhodným spôsobom** (Staroňová, Staňová, Sičáková-Beblavá 2014). Štátni zamestnanci v profesionálnej štátnej službe sú kvalifikovaní, nestranní, hodnotovo-orientovaní (values-driven) a etickí (OECD 2017a).

Prečo je to dôležité? V prvom rade pre už naznačené **dosiahnutie kvalitnej štátnej správy, a teda fungovania celého štátu**. Inými slovami, ak chce vláda primerane plniť všetky svoje povinnosti, sú pre ňu kvalifikovaní a motivovaní štátni zamestnanci nenahraditeľní (Cardona 2002). Ich profesionalita má navyše pozitívny vplyv na hospodársky rast (Meyer-Sahling 2015, Evans, Rauch 1999) či perspektívu úspešnej demokratizácie (Meyer-Sahling 2015). V praxi sa dokonca ukázalo, že profesionalizácia vedie k zníženiu

korupcie vo verejnom sektore a zároveň k zvýšeniu dôvery vo verejné inštitúcie (Meyer-Sahling 2015).

Téma profesionalizácie štátnej služby **nebola** – napriek naznačenej dôležitosti – **na Slovensku doposiaľ komplexne skúmaná**. Je potrebné venovať zvýšenú pozornosť existujúcej aplikačnej praxi, najmä v kontexte miestnej štátnej správy a zákona č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe (ďalej aj ako „zákon o štátnej službe“).

Po prvé, potreba zmapovania situácie sa viaže už na samotný fakt, že okresné úrady (ďalej aj ako „OÚ“) predstavujú **hlavné miesto kontaktu občana so štátom**. Práve oni vybavujú bežnú agendu ako živnosti, priestupky či kataster. Obyvatelia tam teda dennodenne pociťujú kvalitu či nekvalitu služieb štátu. Aj na základe tejto skúsenosti si utvárajú svoj názor o chode krajiny.

Po druhé, na okresných úradoch existuje **výskumne zaujímavá situácia v súvislosti s postavením prednostov**. Tí na jednej strane zodpovedajú za fungovanie okresných úradov, ako i za spoluzabezpečovanie vhodných podmienok pre odborný rast zamestnancov, no na druhej strane majú zásadne oklieštené právomoci. V roku 2013 sa totiž na základe reformy ESO okresné úrady stali preddavkovými organizáciami Ministerstva vnútra SR, a teda nemajú právnu subjektivitu. Prednostovia a prednostky nemôžu priamo rozhodovať o personálnych ani finančných otázkach okresných úradov (Prachárová, Kačur 2018). V praxi sa to prejavuje napríklad tým, že musia žiadať o súhlas MV SR na vyhlásenie výberového konania, ale aj o vyčlenenie finančných prostriedkov pre odborné školenia zamestnancov.

Po tretie, je nutné **vyhodnotiť dopad noviniiek ostatného zákona o štátnej službe** s účinnosťou od roku 2017, vrátane zavádzania princípu profesionality do praxe (viď box č. 2). Napriek tomu, že veľa zmien už prebehlo, ich vplyv na zlepšenie riadenia ľudských zdrojov sa podľa Rady Európskej únie (2018) ešte len ukáže. Obdobne tvrdí aj Európska komisia (2017a), že ustanovenia zákona majú potenciál zlepšiť situáciu, ale je dôležité zistiť, akým spôsobom sa implementujú jednotlivé ustanovenia a či v realite plnia pôvodné predstavy zákonodarcov. Podľa Európskej komisie (2017) prijatím nového zákona o štátnej službe došlo k určitému zlepšeniu riadenia ľudských zdrojov v oblasti verejnej správy, keďže „predstavuje dôležitý krok smerom k profesionalizácii štátnej služby a odstráneniu silných politických väzieb v systéme“. Komisia však zároveň zvyrazňuje, že kým nový zákon má potenciál podstatne zlepšiť situáciu, bude to vyžadovať

rozhodnú, či rovno zanietenu implementáciu jeho ustanovení. Rovnako treba dodať, že pri presadzovaní systémových zmien je základným predpokladom neustála analýza existujúcej situácie, ktorá umožňuje okamžitú reakciu na prípadné nedostatky.

BOX 2.

Princíp profesionality podľa čl. 6 zákona o štátnej službe

„Štátny zamestnanec pri výkone štátnej služby koná odborne, svedomito, v súlade s Etickým kódexom štátneho zamestnanca a služobný úrad mu poskytuje alebo zabezpečuje zodpovedajúce vzdelávanie na dosiahnutie takej úrovne odborných kompetencií, ktorá mu umožní kvalitný výkon štátnej služby. Princíp profesionality sa uplatňuje najmä dlhodobým profesionálnym rozvojom štátneho zamestnanca, podporou kariérneho rastu, pravidelným služobným hodnotením, právom a povinnosťou štátneho zamestnanca vzdelávať sa, ako aj povinnosťou služobného úradu vzdelávať štátneho zamestnanca.“

Možné **problémy naznačujú zistenia Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť** (ďalej len ako „Inštitút SGI“) **z roku 2018**. Konkrétne, v pološtruktúrovaných rozhovoroch s 20 prednostami okresných úradov sa pravidelne poukazovalo na menej zdarné nastavenie výberových konaní, či na nevhodné nastavenie plánu vzdelávania a školení (Prachárová, Kačur 2018).

Inštitút SGI v spomínanom výskume zistil, že **veľa základných informácií súvisiacich s chodom úradov nie je voľne dostupných** (napr. počet štátnych zamestnancov a priemerná výška miezd). Počas rozhovorov so samotnými prednostami okresných úradov navyše opakovane zaznelo, že ich činnosť a výkon nie sú predmetom záujmu odbornej ani širokej verejnosti. Treba teda v tejto oblasti naďalej pracovať, informovať o zisteniach a vyvíjať tlak na zvýšenie transparentnosti fungovania štátnej správy. Podobný postup **tlaku občianskych organizácií je spomínaný napríklad v diskusiách o možných stratégiách smerujúcich k profesionalizácii štátnej správy** medzi Európskou úniou a krajinami západného Balkánu (Meyer-Sahling 2015, Vidačák 2015).

Cieľom výskumu je zmapovať zmeny, ktoré priniesol ostatný zákon o štátnej službe v oblasti profesionalizácie,

s dôrazom na vybraných 14 okresných úradoch. Konkrétne sa zameriava na:

1. úpravu a prevedenie výberových konaní,
2. existujúci systém mentorov,
3. tvorbu a realizáciu kompetenčného plánu vzdelávania,
4. úpravu a prevedenie služobného hodnotenia,
5. zavádzanie etického kódexu.

V prvej – teoretickej – časti sa budeme venovať nezapustiteľnému miestu úradníkov v štátnej správe, riadeniu ľudských zdrojov na Slovensku, ako i cieľu v podobe profesionálnej štátnej služby. V druhej časti budú opísané výskumné postupy pri získaní a analyzovaní dát. Tretia – analytická – časť bude pozostávať zo zmapovania zavádzania nových inštitútov na okresných úradoch: výberových konaní, systému mentorov, kompetenčného vzdelávania, služobných hodnotení a etického kódexu. Pri každom nástroji bude rozobratá legislatívna úprava a existujúca prax vychádzajúc z verejne dostupných dát a najmä z rozhovorov s prednostami a prednostkami okresných úradov. V štvrtej – záverečnej – časti budú zhrnuté hlavné zistenia.

1. Nezastupiteľné miesto úradníkov

Práca úradníkov sa významne podpisuje pod to, ako funguje štát. Práve oni sa zúčastňujú na tvorbe, realizácii a vyhodnocovaní politik. Potvrďuje to aj OECD (2014) so slovami, že celková účinnosť a efektívnosť práce verejného/štátneho sektora závisí aj od zánietenosti a kompetentnosti úradníkov. OSN (2000) navyše tvrdí, že majú nezameniteľnú úlohu v udržateľnosti rozvoja a dobrého spravovania krajiny.

Štátni zamestnanci čelia v súčasnej rýchlo meniacej sa dobe **bezprecedentne zložitým problémom** a pôsobia v spoločnosti, ktorá je čím ďalej tým viac rôznorodá s vyššími nárokmi na ich schopnosti. Navyše, samotné systémy a nástroje štátnej správy sa kontinuálne digitalizujú a na ich využívanie potrebujú úradníci adekvátne zručnosti (OECD 2017a). O to je dôležitejšie, aby im bolo **vytvorené dostatočné zázemie** pre profesionálny výkon ich povinností.

Výsledky jednotlivých štátnych zamestnancov sú ovplyvnené nastavením procesov (regrutácia, odmeňovanie či vzdelávanie), kvalitou pracovného prostredia a vedením, ktorému sa zodpovedajú. Inými slovami, riadne využívanie potenciálu jednotlivcov súvisí s kvalitným riadením ľudských zdrojov.

1.1 Riadenie ľudských zdrojov na Slovensku

Na Slovensku sa oblasti riadenia ľudských zdrojov **doneďava nevenovala dostatočná pozornosť**. Chýbali nielen jednotné postupy na úradoch, ale aj akékoľvek dlhodobé plánovanie založené na analýzach, resp. zisteniach z praxe (Úrad vlády SR 2015). Celkovo neexistovala jasnejšia predstava o tom, ako môže práca štátnych zamestnancov napomáhať k efektívnejšiemu fungovaniu štátu (Prachárová, Košťál 2017).

Uvedené **nedostatky boli identifikované aj zahraničnými subjektmi**. Svetová banka už v roku 2006 považovala štátnu službu na Slovensku za spolitizovanú a nestabilnú s dodatkom, že riadenie ľudských zdrojov výrazne zaostáva za všeobecne uznávanými medzinárodnými štandardmi. V stanovisku Európskej komisie z roku 2012 sa v tomto zmysle dokonca upozorňovalo, že slovenská verejná – a teda aj štátna – správa je charakterizovaná nekvalitným riadením ľudských zdrojov. Na to poukázala aj Rada Európskej únie v roku 2014, pričom Slovensku odporučila „prijatť stratégiu na zlepšenie riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe“.

Stalo sa tak v októbri 2015. Vláda SR uznesením č. 548 schválila **Stratégiu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020** (ďalej aj ako „Stratégia“), ktorá sa venovala najzávažnejším nedostatkom a problémom identifikovaným na základe odporúčaní Rady Európskej únie, odporúčaní uvedených v Pozičnom dokumente Európskej komisie pre SR a v štúdiách OECD. Jedným z opatrení Stra-

tégie bolo aj prijatie nového zákona o štátnej službe, ktorého cieľom bola aj jej profesionalizácia (pre plnenie úloh k 2019 vid' tabuľku č. 1).

Nový zákon o štátnej službe bol prijatý v decembri 2016, pričom jasne definoval princípy, ktorými by sa mal riadiť výkon zamestnancov v štátnej službe. Ide konkrétne o princíp: politickej neutrality, zákonnosti, transparentného zamestnávania, efektívneho riadenia, nestrannosti, profesionality, transparentného a rovnakého odmeňovania, stability a rovnakého zaobchádzania.

Zákon o štátnej službe taktiež priniesol **niekoľko zásadných zmien, ktoré majú potenciál viesť k zvýšeniu profesionalizácie**. V prvom rade sa upravil spôsob prijímania zamestnancov do štátnej služby – nastavili sa jasné **štandardy** a došlo k elektronizácii. Po prijatí do zamestnania má mať každý úradník k dispozícii zamestnanca – **mentora**, ktorý mu dá základné informácie o chode úradu či riešení odbornej agendy. Počas pôsobenia v štátnej službe by mali mať všetci úradníci zabezpečené vzdelávanie prostredníctvom školení, ktoré si naplánujú spolu s ich vedúcim zamestnancom (v rámci tzv. **individuálneho plánu kompetenčného vzdelávania**). Ich výkon, vrátane absolvovania vzdelávacích aktivít, má byť predmetom každoročného služobného hodnotenia. Po celý čas sa majú riadiť **etickým kódexom** – ten sa ale ešte dokončuje.

V nasledujúcej časti priblížime postup, akým sme sa pozerali na zavádzanie týchto zmien v riadení ľudských zdrojov do praxe na okresných úradoch.

TABUĽKA 1.

Realizácia Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020

Oblasť	Opatrenie	Realizácia v praxi
Inštitucionálne zabezpečenie štátnej služby	Vytvorí legislatívne podmienky na naplnenie strategického cieľa prijatím nového zákona o štátnej službe.	Áno – Zákon o štátnej službe nadobudol účinnosť 1. júna 2017.
	Zriadiť Radu pre štátnu službu ako politicky nezávislý monitorovací orgán, ktorý bude dohliadať na dodržiavanie princípov štátnej služby.	Áno – Rada má piatich členov, ktorí boli zvolení uznesením Národnej rady Slovenskej republiky č. 875 z 12. októbra 2017 na funkčné obdobie sedem rokov od 1. januára 2018.
	Vytvorí centrálny orgán pre koordináciu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe s nadrezortným charakterom.	Áno – Úlohy centrálného orgánu pre koordináciu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe plní Úrad vlády, ktorý je gestorom zákona o štátnej službe.
	Zriadiť metodicko-analytickú jednotku pre ľudské zdroje.	Áno – Metodickú činnosť vo vzťahu k zákonu o štátnej službe zabezpečuje na Úrade vlády odbor štátnej služby. Zabezpečuje jednotný postup pri uplatňovaní zákona o štátnej službe vydávaním metodických usmernení pre všetky služobné úrady.

Oblasť	Opatrenie	Realizácia v praxi
Koordinácia a plánovanie štátnej služby	Zaviesť systemizáciu štátnozamestnaneckých miest na služobných úradoch.	Áno – Základný právny rámec systemizácie štátnozamestnaneckých miest je daný v § 23 zákona o štátnej službe. Zásady vedenia systemizácie ustanovil Úrad vlády vyhláškou č. 302/2017 Z. z. (ďalej aj ako „vyhláška o systematizácii“).
	Zaviesť povinnosť plánovania ľudských zdrojov vo vzťahu k pôsobnosti služobných úradov a vo vzťahu k štátnemu rozpočtu	Áno – Nástroje na naplnenie stanoveného cieľa priniesla zákonná úprava systemizácie štátnozamestnaneckých miest spolu s vyhláškou o systemizácii.
	Zaviesť jednotné zásady systemizácie a zabezpečiť kontrolu ich dôsledného dodržiavania.	Áno – Jednotné zásady systemizácie boli zavedené vyhláškou o systemizácii.
	Pravidelne organizovať profesijné neformálne stretnutia na medzirezortnej úrovni s cieľom výmeny skúseností.	N/A – Úrad vlády od účinnosti zákona o štátnej službe organizuje školenia k zákonu o štátnej službe a neformálne stretnutia vybraných vedúcich zamestnancov.
Získavanie štátnych zamestnancov	Zabezpečiť zverejnenie všetkých voľných štátnozamestnaneckých miest v registri výberových konaní na podporu mobility v štátnej službe a zvýšenie transparentnosti.	Áno – Výberové konania sú zverejňované na Ústrednom portáli verejnej správy v registri výberových konaní.
	Zabezpečiť, aby aspoň jeden člen výberovej komisie absolvoval školenie na osvojenie si metód riadeného osobného pohovoru a jeho vyhodnotenia s perspektívou preškolenia všetkých členov výberovej komisie.	Áno – Je to stanovené zákonom o štátnej službe.
	Zaviesť povinné hodnotiace, testovacie a metodické centrum pre ľudské zdroje, v rámci ktorého služobný úrad spolupracuje s odborníkmi z oblasti personalistiky a psychológie.	N/A – Na Úrade vlády vznikol 1. apríla 2017 v tejto veci nový organizačný útvar – Centrum vzdelávania a hodnotenia.
	Ustanoviť štátnozamestnanecké miesta vhodné pre absolventov a realizovať povinné hromadné výberové konania na tieto štátnozamestnanecké miesta pozostávajúce z dvoch častí (prvú realizuje Úrad vlády ako centrálna inštitúcia, v druhej časti si z úspešných absolventov vyberá konkrétny služobný úrad).	Áno – Je to stanovené zákonom o štátnej službe.
Odmeňovanie štátnych zamestnancov a líderstvo v štátnej službe	Zjednotiť a zabezpečiť transparentnosť systému odmeňovania štátnych zamestnancov s cieľom posilniť ich motiváciu	Nie – Príprava koncepcie odmeňovania a koncepcie zavedenia a rozvoja líderstva.
Vzdelávanie štátnych zamestnancov	Zaviesť mentoring ako povinnú súčasť adaptačného vzdelávania so zavedením finančného ohodnotenia mentora	Áno – Je to stanovené zákonom o štátnej službe.
	Venovať zvýšenú pozornosť jazykovému vzdelávaniu štátnych zamestnancov.	N/A – Je súčasťou kompetičného vzdelávania.
	Venovať zvýšenú pozornosť tým štátnym zamestnancom, ktorí nevykonávali štátnu službu dlhšie obdobie (napr. z dôvodu čerpania materskej dovolenky).	N/A – Podľa informácií z ústredných orgánov štátnej správy došlo k zvýšeniu počtu vzdelávacích aktivít pre takýchto štátnych zamestnancov.
Zber a analýza informácií ako základ riadenia procesov vrátane spoločného IT riešenia ako nástroja na riadenie ľudských zdrojov	Zriadiť centrálny informačný systém štátnej služby, ktorý pozostáva z registra výberových konaní, registra úspešných absolventov, registra nadbytočných štátnych zamestnancov, registra štátnozamestnaneckých miest a registra štátnych zamestnancov.	Áno – Centrálny informačný systém štátnej služby bol zriadený zákonom o štátnej službe s účinnosťou od 1. júna 2017.

Zdroj: Správa o stave realizácie Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020 z roku 2019, vlastné spracovanie (rokovania.gov.sk 2019)

2. Metodika

Cieľom analýzy je zistiť, akým spôsobom sa na úrovni miestnej štátnej správy zavádzajú do praxe nové inštitúty upravené zákonom o štátnej službe – výberové konania, systém mentorov, kompetenčné vzdelávanie, služobné hodnotenie a etický kódex.

V prvom kroku došlo k analýze legislatívneho rámca (zákon o štátnej službe, vyhlášky a vnútorné dokumenty MV SR) a informácií z otvorených zdrojov, prípadne dožiadaných od príslušných orgánov na základe infozákona (viď tabuľku č. 2). V prípade výberových konaní boli skúmané dáta dostupné v rámci Registra výberových konaní. Predmetom analýzy bolo konkrétne **1937 výberových konaní** zverejnených v Registri výberových konaní medzi 6. júlom 2017 a 25. aprílom 2019 (t.j. všetky konania až po zber dát metódou tzv. web scrapingu). Pri systéme mentorov a kompetenčnom vzdelávaní boli dáta získavané priamo od MV SR cez

žiadosti o sprístupnenie informácií. Údaje o poskytovaných školeniach boli získavané aj zo Strediska účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu, Centrálného registra zmlúv a webovej stránky MV SR. V častiach týkajúcich sa služobného hodnotenia a etického kódexu boli rozoberané sekundárne dáta. Pri služobnom hodnotení to bolo spôsobené najmä tým, že MV SR neposkytlo žiadne požadované informácie (napríklad o počte a výsledkoch služobných hodnotení, počte opakovaných služobných hodnotení či o počte podaných písomných námietok).

TABUĽKA 2.

Zoznam zaslaných žiadostí o sprístupnenie informácií

Inštitút	Požadovaná informácia	Povinná osoba	Poskytnutie
Systém mentorov	Počet novovzniknutých štátnozamestnaneckých pomerov na OÚ v období od 1. 1. 2018 do 01. 03. 2019	MV SR	ÁNO
Systém mentorov	Počet absolventov adaptačného vzdelávania na OÚ v období od 1. 1. 2018 do 01. 03. 2019	MV SR	ÁNO
Systém mentorov	Počet mentorov na OÚ v období od 1. 1. 2018 do 01. 03. 2019	MV SR	ÁNO
Systém mentorov	Počet mentorov, ktorí vykonávali činnosť vo vzťahu k dvom a viac štátnym zamestnancom súčasne na OÚ v období od 1. 1. 2018 do 01. 03. 2019	MV SR	ÁNO
Systém mentorov	Cielená príprava mentorov na OÚ v období od 1. 1. 2018 do 01. 03. 2019	MV SR	ÁNO
Kompetenčné vzdelávanie	Celkový počet zrealizovaných školení pre zamestnancov OÚ za rok 2018	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	NIE
Kompetenčné vzdelávanie	Celkový počet školení poskytnutých zamestnancom okresných úradov za rok 2018 mimo Inštitútu pre verejnú politiku v Bratislave	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	NIE
Kompetenčné vzdelávanie	Celkový počet preškolených zamestnancov okresných úradov za rok 2018	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	NIE
Kompetenčné vzdelávanie	Zoznam zrealizovaných školení pre zamestnancov okresných úradov vrátane počtu účastníkov za rok 2018	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	NIE
Kompetenčné vzdelávanie	Počet lektorov, ktorí viedli školenia pre zamestnancov okresných úradov (s účasťou zamestnancov okresných úradov) za rok 2018	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	NIE
Kompetenčné vzdelávanie	Informáciu o tom akým spôsobom a podľa akých kritérií sú vyberaní školitelia kurzov kompetenčného vzdelávania	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	ÁNO
Kompetenčné vzdelávanie	Informáciu o tom, aká je hodinová sadzba školiteľov kurzov poskytovaných MV SR	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	ÁNO
Kompetenčné vzdelávanie	Informáciu o tom, či školenia zamestnancov MV SR, resp. okresných úradov, prebiehajú iba priamo v centrále Inštitútu verejnej správy v Bratislave alebo v regiónoch, napríklad na pracoviskách okresných úradov	Stredisko účelových zariadení – Inštitút pre verejnú správu	ÁNO

Inštitút	Požadovaná informácia	Povinná osoba	Poskytnutie
Kompetenčné vzdelávanie	Zoznam poskytovateľov kurzov kompetenčného vzdelávania	MV SR	ÁNO (čiastočne)
Kompetenčné vzdelávanie	Informáciu o tom, akým spôsobom sú vyberané inštitúcie, ktoré zabezpečujú kompetenčné vzdelávanie zamestnancov.	MV SR	ÁNO
Kompetenčné vzdelávanie	Informáciu o tom, či dochádza k hodnoteniu jednotlivých vzdelávacích aktivít uskutočňovaných na Inštitúte verejnej správy	MV SR	ÁNO
Kompetenčné vzdelávanie	Informáciu o tom, či je vyhodnocované plnenie kompetenčných plánov vzdelávania zamestnancov okresných úradov a ak áno, akou formou a ako často	MV SR	ÁNO
Kompetenčné vzdelávanie	Informáciu o tom, či sú zo strany MV SR voči externým dodávateľom vzdelávacích služieb formulované požiadavky, ktoré majú spĺňať školitelia kurzov	MV SR	ÁNO
Služobné hodnotenie	Počet služobne hodnotených zamestnancov za kalendárny rok 2018 na OÚ	MV SR	NIE
Služobné hodnotenie	Priemer výsledkov služobne hodnotených zamestnancov za kalendárny rok 2018 na OÚ	MV SR	NIE
Služobné hodnotenie	Počet čiastkovo hodnotených zamestnancov za kalendárny rok 2018 na OÚ	MV SR	NIE
Služobné hodnotenie	Počet opakovaných služobných hodnotení zamestnancov za kalendárny rok 2018 na OÚ	MV SR	NIE
Služobné hodnotenie	Počet služobne hodnotených zamestnancov v štátnozamestnaneckých pomeroch hodnotiacou komisiou za kalendárny rok 2018 na OÚ	MV SR	NIE
Služobné hodnotenie	Počet podaných písomných námietok proti služobnému hodnoteniu za kalendárny rok 2018 na OÚ	MV SR	NIE

Zdroj: Autori

Následne sme sa zamerali na skúsenosti **prednostov a prednostiek okresných úradov**, ktorí podľa § 2 ods. 2 Wzákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy (ďalej len „zákon o organizácii miestnej štátnej správy“) riadia a zodpovedajú za ich činnosť. Rovnako majú podľa čl. 6 ods. 1 písm. c) smernice č. 14/2018 MV SR, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu (ďalej len „Smernica“), utvárať „podmienky na odborné riadenie, metodické usmerňovanie a kontrolu výkonu štátnej správy príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy“, a tiež sa podľa písm. g) predmetnej smernice podieľať na „utváraní podmienok pre odborný rast zamestnancov“ (pre viac informácií viď box č. 3).

Keďže našim zámerom bolo detailne rozobrať konkrétne skúsenosti a poznatky prednostov a prednostiek, rozhodli sme sa pristúpiť k uskutočneniu série **pološtruktúrovaných rozhovorov**.

Ide o postup, kedy sú vopred stanovené základné oblasti a otázky (štruktúra rozhovoru), pričom sa výskumník môže dopytovať na akékoľvek ďalšie témy, ktoré sa pri plynutí rozhovoru objavajú. Podklad zaisťuje, že sa zareaguje na všetky hlavné body záujmu (Mason, 2002), pričom je stále umožnené, aby respondent **neobmedzene zdieľal vlastné vnímanie** skúmanej problematiky.

Táto metóda prináša niekoľko pozitív.¹ Výskumník dokáže zabezpečiť, aby každý respondent reagoval (aj odmietnutím poskytnutia odpovede) na všetky otázky (Bailey 1987) a zároveň zamedziť tomu, aby do formulovania odpovedí

¹ Medzi negatíva sa v odbornej literatúre zaraďujú najmä vysoké nároky na výskumníkov. Napríklad, podľa Adamsa (2015) sú pološtruktúrované rozhovory časovo náročné a vyžadujú intenzívnu prácu vo všetkých fázach (príprava na rozhovor, jeho uskutočnenie, ale aj následný prepis a analýza) i sofistikovanosť výskumníka (hlboké poznatky v téme rozhovoru a schopnosť pohotovo reagovať).

vstupovala ďalšia osoba (Bailey 1987, vid' aj Adams 2015). Pološtruktúrované rozhovory ďalej umožňujú, aby sa v prípade akýchkoľvek nejasností mohli výskumníci spýtať respondenta doplňujúce otázky (Adams 2015, Harris & Brown 2010). Inými slovami, ide o **vhodný nástroj na získavanie hlbších poznatkov o postojoch, názoroch a činnostiach respondentov** (Kendall 2008).

Zber dát prebehol v mesiacoch jún až október 2019 formou pološtruktúrovaných rozhovorov so **14 prednostami/kami okresných úradov**.² Našimi respondentmi bola takmer pätina zo všetkých prednostov a štvrtina zo všetkých prednostiek. Rozloženie pritom odzrkadľuje pomer mužov a žien v pozíciách šéfov okresných úradov.³

Rozhovory sa uskutočnili **proporčne po celom Slovensku** (vid' obrázok č. 1). Umožní nám to napríklad porovnať, ako prednostovia a prednostky vnímajú dostupnosť školení v rôznych regiónoch krajiny. V predchádzajúcom výskume Inštitútu SGI⁴ z roku 2018 až 45 % (9) opýtaných prednostov a prednostiek poukázalo na problém s takmer výlučným konaním sa školení v Bratislave (Prachárová, Kačur 2018).

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, druhým typom okresné úrady podľa čl. 2 Smernice a tretím typom okresné úrady podľa čl. 3 Smernice (vid' tabuľku č. 3). Rozhovory sa uskutočnili so štvrtinou zo všetkých prednostov okresných úradov prvého typu (t.j. v sídle kraja) a zhodne s takmer pätinou prednostov okresných úradov druhého typu (19,51 %) a okresných úradov tretieho typu (17,39 %). **Vzorka odzrkadľuje pomer rozloženia okresných úradov na Slovensku podľa typov**.⁵

2 Cieľom postupu pri výbere respondentov, ktorý sa tradične používa pri pološtruktúrovaných rozhovoroch, nie je dosiahnutie reprezentatívnej vzorky (O'Keeffe et al. 2016). V našom prípade sme po prvom kole oslovenia všetkých prednostov ďalej zvažovali aj reprezentatívne zastúpenie všetkých typov okresných úradov a zastúpenie prednostov a prednostiek.

3 Pomer respondentov a respondentiek (28,57 % a 71,43 %) odzrkadľuje pomer všetkých prednostov a prednostiek okresných úradov (22,22 % a 77,78 %).

4 Pre viac informácií vid': PRACHÁROVÁ, V. KAČUR, J. (2018): Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte miestnej štátnej správy, Inštitút SGI, dostupné na: <https://bit.ly/36alD7U>

5 Pomer respondentov a respondentiek podľa typu okresných úradov (prvý typ – 14,29 %, druhý typ – 57,14 %, tretí typ – 28,57 %) odzrkadľuje pomer rozloženia všetkých okresných úradov podľa typov (prvý typ – 11,11 %, druhý typ – 56,94 %, tretí typ – 31,94 %).

BOX 3.

Povinnosti prednostu podľa Smernice s ohľadom na zmeny zavedené smernicou č. 92/2018 MV SR

2. Prednosta najmä:

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

Zdroj: MV SR

V rámci analýzy je potrebné prihliadať na typ okresného úradu predovšetkým z štyroch dôvodov (vid' aj Prachárová 2018, Prachárová, Kačur 2018).

Po prvé, napriek tomu, že všetky typy okresných úradov **plnia funkciu prvostupňového orgánu miestnej štátnej správy, nie sú v úplne rovnakej pozícii**. Okresný úrad v sídle kraja podľa § 4 ods. 2 písm. a) zákona o organizácii miestnej štátnej správy „riadi, kontroluje a koordinuje

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

výkon štátnej správy uskutočňovaný okresnými úradmi, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode“ (t.j. všetky ostatné okresné úrady na území kraja). Navyše, podľa § 4 ods. 2 písm. b) vykonáva⁷ funkciu odvolacieho orgánu pre všetky okresné úrady na území kraja, ak osobitný zákon neustanovuje inak.⁸

Po druhé, **centrá podpory, ktoré majú na starosti finančnú, ako aj personálnu agendu okresných úradov sa nachádzajú v krajských mestách**, čo zvyhodňuje okresné úrady prvého typu.⁹ Ako sa totiž ukázalo aj počas výskumných rozhovorov Inštitútu SGI z roku 2018, vzdialenosť týchto zariadení MV SR od okresných úradov vie v praxi výrazne ovplyvňovať rýchlosť vybavenia potrebných podkladov či súhlasov súvisiacich s chodom úradu (vrátane vzdelávania).¹⁰

Po tretie, okresné úrady sa odlišujú svojou **vnútornou štruktúrou**. Tie v sídle kraja (prvého typu) sú členené na najväčší počet odborov – 13. Okresné úrady druhého typu majú 8 odborov a úrady tretieho typu iba 4 odbory. Obsah ani rozsah ich práce teda nie je rovnaký (viď tabuľku č. 3).¹¹ To má vplyv aj na nároky, ktoré sú kladené na zabezpečovanie odbornej prípravy zamestnancov. Zdôrazňujeme však, že aj najmenšie okresné úrady musia pokrývať širokú a veľmi odbornú agendu (od krízového riadenia, cez starostlivosť o životné prostredie až po kataster).

Po štvrté, netreba opomínať ani rozdiely v **počtoch štátnych zamestnancov**. Okresné úrady v sídle kraja zamestnávali ku koncu októbra 2019 každý v priemere 259 úrad-

7 Konkrétne odbor opravných prostriedkov na okresnom úrade v sídle kraja.

8 Rovnako je aj odvolacím orgánom pre vyššie územné celky a obce, ktoré majú sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

9 V písmene d) čl. 7 organizačného poriadku ministerstva (Nariadenie MV SR č. 39 z 30. marca 2015) sú k zariadeniam ministerstva priradené krajské centrá podpory, a to: 1. Centrum podpory Bratislava, 2. Centrum podpory Trnava, 3. Centrum podpory Trenčín, 4. Centrum podpory Nitra, 5. Centrum podpory Žilina, 6. Centrum podpory Banská Bystrica, 7. Centrum podpory Prešov, 8. Centrum podpory Košice. Pre viac informácií viď: 39 Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39 z 30. marca 2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Čiastka 21, dostupné na: https://www.minv.sk/?urad_MV&subor=151234

10 V analýze sa napríklad uvádza: „... niektorí prednostovia a prednostky musia túto agendu komunikovať s personalistom v inom meste, než je sídlo ich okresného úradu. Často teda dochádza k situáciám, že sú oni alebo ich vedúci zamestnanci nútení kvôli základným úkonom cestovať mimo svoj úrad.“ (Prachárová, Kačur 2018:23)

11 Podľa Smernice s ohľadom na zmeny zavedené smernicou č. 92/2018 Ministerstva vnútra SR.

níkov, v prípade okresných úradov druhého typu išlo o 71 a tretieho typu 22 zamestnancov (viď tabuľku č. 4). V tejto súvislosti prednostovia a prednostky v minuloročnom výskume spomínali potenciálne problémy s finančným zabezpečením vzdelávania alebo s dostatkom voľných miest na školeniach (Prachárová, Kačur 2018).

OBRÁZOK Č. 1

Počet rozhovorov podľa oblastí Slovenska



Zdroj: Autori

Všetky rozhovory boli uskutočnené osobne. V niektorých prípadoch respondenti navrhovali zaslať otázky emailom, k tomu sme však z viacerých dôvodov nepristúpili. Po prvé, vzhľadom na komplexnosť predpripravených otázok bolo v niektorých prípadoch potrebné ich dovysvetlenie zo strany výskumníka. Po druhé, komunikácia prostredníctvom emailu by neumožnila, aby mohol výskumník respondenta okamžite požiadať o objasnenie jeho vyjadrení, prípadne o doplnenie ďalších informácií. Po tretie, výskumník by nemal možnosť vziať do úvahy aj mimoverbálne prejavy opýtaného. Tie pritom dokážu dať odpovede respondentov do iného kontextu, zvýrazniť niektoré úseky ich vyjadrení či dokonca dať možnosť zhodnotiť validitu vypovedaného (Gordon 1975).

Žiaden respondent ani respondentka **nedostali otázky k dispozícii pred našim stretnutím**. V 86 % prípadov bol po informovanom súhlase opytovaného vytvorený záznam rozhovoru. V prípade nesúhlasu bol zabezpečený synchronizovaný prepis dvoma výskumníkmi. Všetky odpovede prednostov a prednostiek boli anonymizované.

TABUĽKA 3.

Okresné úrady

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, Okresný úrad Košice	8	a. organizačný odbor, b. odbor všeobecnej vnútornej správy, c. odbor živnostenského podnikania, d. odbor krízového riadenia, e. odbor obrany štátu, f. majetkovoprávny odbor, g. odbor školstva, h. odbor výstavby a bytovej politiky, i. odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií, j. odbor starostlivosti o životné prostredie, k. pozemkový a lesný odbor, l. katastrálny odbor, m. 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, 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 Gejnica, 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, Okresný úrad Žarnovica	23	a. organizačný odbor, b. odbor krízového riadenia, c. odbor starostlivosti o životné prostredie, d. katastrálny odbor;

Zdroj: Okresné úrady podľa Smernice s ohľadom na zmeny zavedené smernicou č. 92/2018 MV SR

TABUĽKA 4.

Počet zamestnancov na okresných úradoch k 31. 10. 2019

Typ okresného úradu	Rozpätie počtu zamestnancov	Priemerný počet
Prvý typ	211-368	259
Druhý typ	43-104	71
Tretí typ	14-28	22

Zdroj: MV SR – Odpoveď na žiadosť o sprístupnenie informácií zo dňa 12. 11. 2019

3. Analytická časť

V tejto časti bude postupne predstavená legislatívna úprava, analýza verejne dostupných či vyžiadaných informácií a zistení z rozhovorov súvisiacich so zavádzaním nových inštitútov na vybraných 14 okresných úradoch.

Konkrétne sa zameriava na:

1. úpravu a prevedenie výberových konaní,
2. existujúci systém mentorov,
3. tvorbu a realizáciu kompetenčného plánu vzdelávania, s čím sa bude spájať aj analýza systému školení štátnych zamestnancov (ponuka školení, a to nielen z pohľadu existujúcich kapacít či obsahu, ale aj ich rozloženia v regiónoch),
4. úpravu a prevedenie služobného hodnotenia,
5. tvorbu a zavádzanie etického kódexu.

3.1 Výberové konania**3.1.1 Legislatívna úprava**

V roku 2017 sa novým zákonom o štátnej službe zaviedli **jednotné štandardy pre výberové konania do štátnej služby a ich elektronizácia**. Rovnako sa umožnilo uskutočniť tzv. hromadné výberové konanie, ktoré slúži na obsadenie 1) pozícií vhodných pre absolventov a 2) väčšieho počtu voľných štátnozamestnaneckých miest.

Základné pravidlá obsadzovania pozícií v štátnej službe sú upravené v § 40 zákona o štátnej službe. Výberové konanie vyhlasuje služobný úrad – v prípade okresných úradov MV SR – prostredníctvom registra výberových konaní na ústrednom portáli (slovensko.sk) najmenej 15 pracovných dní pred jeho uskutočnením. Uchádzači musia mať aspoň **5 pracovných dní na prihlásenie** sa (viď box č. 4). Minimálna dĺžka na prihlásenie sa je veľmi krátka, čo môže mať negatívny dopad na počet uchádzačov, ako aj na celkový výsledok výberového konania. V prípade okresných úradov sa napríklad ukázalo, že pri neúspešných výberových konaniach mali uchádzači v priemere kratší časť na prihlásenie sa (7,8 dňa) ako pri úspešných výberových konaniach (8,4 dňa) (viď časť Výberové konania v číslach).

Zákon o štátnej službe prináša dva druhy výberových konaní – vnútorné a vonkajšie (viď box č. 5). **Do vnútorných sa môžu zapojiť iba štátni zamestnanci, zatiaľ čo vonkajšie sú otvorené aj pre verejnosť**. Vnútorné sa ďalej delia na užšie a širšie. Pri užšom výberovom konaní sa o miesto môžu uchádzať iba osoby z daného služobného úradu, pri širšom všetci štátni zamestnanci.

BOX 4.

Nie je výberové konanie ako výberové konanie

Počas druhého čítania k ostatnému zákonu o štátnej službe v NR SR bola prijatá pripomienka poslankyne Bašistovej (kandidovala za #SIEŤ), ktorá stanovuje,* že prvá časť hromadného výberového konania má byť vyhlásená najmenej 25 dní – a nie 15 dní - pred jeho konaním a zároveň sa predĺžila minimálna lehota na prihlásenie sa miesto 5 na 15 pracovných dní. Existuje teda odlišná úprava 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 vyhlásenia. Takéto krátke časové obdobie môže zbytočne negatívne ovplyvňovať možnosti potenciálnych záujemcov na prihlásenie sa do výberového konania. Rovnako nie sú zrejme dôvody, pre ktoré došlo k úprave lehôt iba pri hromadnom výberovom konaní.

* 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>

Obsadzovanie pozícií je v rukách najmenej trojčlennej **výberovej komisie na čele s predsedom**.¹ Konkrétne zloženie určuje generálny tajomník, ktorý je politickým nominantom. Práve táto skutočnosť býva predmetom kritiky. Odpolitizovanie štátnej služby je totiž ťažké dosiahnuť, ak je výber ľudí v rukách osoby, ktorá bola dosadená politicky a jej motivácia býva ohraničená štvorročným volebným obdobím (Prachárová, Košťál 2017).

Štruktúra výberového konania sa odlišuje podľa jeho druhu (viď tabuľku č. 5). **Súčasťou každého výberového konania je osobný pohovor** a ak sa to vyžaduje, tak aj test z cudzieho jazyka. Pri širšom vnútornom a vonkajšom výberovom konaní je povinným aj odborný test.

Je potrebné zdôrazniť, že **prostredníctvom výberových konaní sa obsadzujú pozície bežného, ako aj vedúceho**

1 Predseda výberovej komisie má na starosti riadenie priebehu konania a pri rovnakom počte hlasov má právo rozhodnúť. Podľa § 8 ods. 1 vyhlášky Úradu vlády SR č. 127/2017, ktorou sa ustanovujú podrobnosti o výberových konaniach, je členom výberovej komisie spravidla vedúci zamestnanec organizačného útvaru, na ktorom sa obsadzuje štátnozamestnanecké miesto, alebo vedúci zamestnanec nadriadeného organizačného útvaru.

BOX 5.

Prehľad druhov výberových konaní podľa zákona o štátnej službe**Výberové konanie sa môže konať ako:**

- vnútorné výberové konanie
 - užšie: zo štátnych zamestnancov a nadbytočných štátnych zamestnancov služobného úradu, ktorý vyhlasuje výberové konanie
 - širšie: zo štátnych zamestnancov a nadbytočných štátnych zamestnancov všetkých služobných úradov
- vonkajšie výberové konanie zo štátnych zamestnancov všetkých služobných úradov a občanov, ktorí sa uchádzajú o prijatie do štátnej služby.

zamestnanca. Postup a v niektorých prípadoch aj štruktúra konania sa však mierne odlišujú.

Po prvé, pri obsadzovaní nevedúcej pozície **musí najskôr dôjsť k vyhláseniu vnútorného výberového konania** a až v prípade, ak toto skončí neúspechom, sa môže pristúpiť k vonkajšiemu výberovému konaniu. Pri mieste vedúceho zamestnanca je na rozhodnutí služobného úradu, či pristúpi k vnútornému alebo k vonkajšiemu výberovému konaniu.

Po druhé, ak sa obsadzuje miesto vedúceho zamestnanca sekcie na ministerstve, súčasťou výberového konania je

TABUĽKA 5.

Štruktúra výberových konaní podľa zákona o štátnej službe*

Druh výberového konania	Časti výberového konania
Užšie vnútorné výberové konanie	<ul style="list-style-type: none"> — test z cudzieho jazyka, ak sa vyžaduje — osobný pohovor
Širšie vnútorné výberové konanie	<ul style="list-style-type: none"> — odborný test — test z cudzieho jazyka, ak sa vyžaduje — osobný pohovor
Vonkajšie výberové konanie	<ul style="list-style-type: none"> — odborný test — test zo štátneho jazyka — test z cudzieho jazyka, ak sa vyžaduje — osobný pohovor
Vonkajšie výberové konanie na obsadenie štátnozamestnaneckého miesta vedúceho zamestnanca sekcie (vedúci zamestnanec môže byť vybraný aj prostredníctvom vnútorného výberového konania)	<ul style="list-style-type: none"> — odborný test — test zo štátneho jazyka — test z cudzieho jazyka, ak sa vyžaduje — osobný pohovor — posúdenie požadovaných schopností a osobnostných vlastností uchádzača metódou hodnotiaceho centra

* Služobný úrad môže schopnosti uchádzača overiť aj ďalšími formami, a to prostredníctvom: odborného testu, všeobecného testu, testom zo štátneho jazyka, testom z cudzieho jazyka, testom na overenie schopností a vlastností, prípadovou štúdiou, metódou hodnotiaceho centra či overením schopností, osobnostných vlastností a riešenia modelovej situácie (ako súčasť osobného pohovoru).

okrem osobného pohovoru a jazykových a odborných testov aj posúdenie požadovaných schopností a osobnostných vlastností uchádzača metódou hodnotiaceho centra (viď tabuľku č. 5).

3.1.2 Výberové konania v číslach

Podľa zistení výskumu Inštitútu z roku 2018 prednostovia a prednostky čelia nedostatku nových pracovníkov kvôli neatraktivite pozícií, ktorá vychádza zo slabého finančného ohodnotenia, vysokých nárokov na zamestnancov a nepriznaného honoru (Prachárová, Kačur 2018). To môže viesť k riziku zabezpečenia plnohodnotného chodu okresných úradov v budúcnosti. Pozreli sme sa teda na doterajší priebeh výberových konaní – či boli úspešné a ak nie, čo bolo hlavným dôvodom.

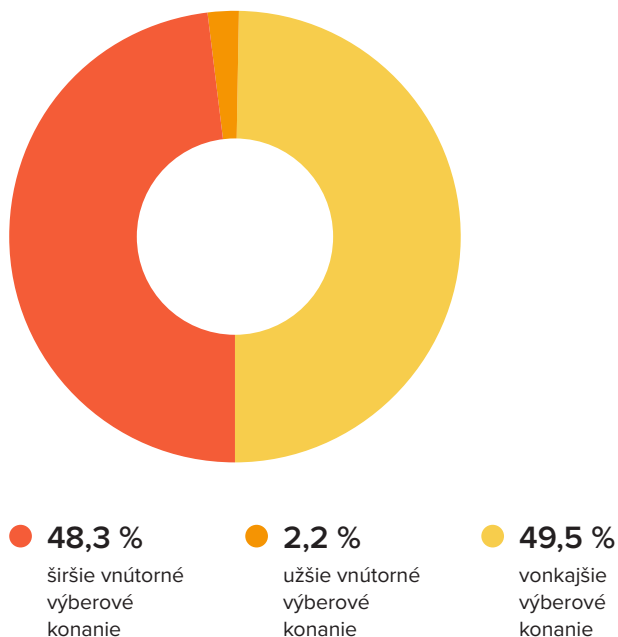
Predmetom analýzy bolo **1937 výberových konaní** zverejnených v registri výberových konaní medzi 6. júlom 2017 a 25. aprílom 2019.²

Za skúmané obdobie sa na jednom okresnom úrade uskutočnilo v priemere 27 výberových konaní. Treba však povedať, že toto číslo výrazne zvyšujú okresné úrady prvého typu (ich priemer je až 116), resp. niektoré okresy. Konkrétne,

2 V zmysle § 25 ods. 1 zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe bol od 1. 6. 2017 zriadený Centrálny informačný systém štátnej služby, súčasťou ktorého je aj register výberových konaní. Vzorka analyzovaných výberových konaní predstavuje všetky platné odkazy na výberové konania v registri výberových konaní.

GRAF Č. 1

Podiel výberových konaní podľa druhu v období 6. 7. 2017 – 25. 4. 2019



Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

až pätina (359) všetkých výberových konaní sa uskutočnila na OÚ v Bratislave. Nasledoval OÚ Žilina, kde sa uskutočnila takmer desatina (132) výberových konaní.³

Výberové konania boli v približne rovnakej miere vnútornými výberovými konaniami (51,7%) a vonkajšími výberovými konaniami (49,5%) (pre podrobnosti vid' graf č. 1). Možnosť uchádzať sa o pozíciu dostali teda často aj ľudia, ktorí nepôsobili v štátnej správe, resp. neboli v zozname nadbytočných úradníkov. Dôvody mohli byť rôzne – buď sa okresným úradom nepodarilo obsadiť miesto počas vnútorného výberového konania (tie skutočne bývali neúspešné, vid' časť Výsledky výberových konaní) alebo sa rozhodli hľadať vedúcich zamestnancov aj mimo štátnych zamestnancov.

Najčastejšie boli obsadzované miesta v stálej štátnej službe (62,9%). Viac ako štvrtinu (28,9%) tvorili miesta v dočasnej štátnej službe na zastupovanie štátneho zamestnanca, ktorý je na materskej dovolenke, rodičovskej dovolenke alebo na dovolenke, ktorá bezprostredne nadväzuje na materskú dovolenku alebo na rodičovskú dovolenku.

³ Pri ostatných okresných úradoch bol podiel 6 % a menej.

Nasledovali iné druhy dočasnej štátnej služby so zanedbateľnými podielmi.⁴

3.1.2.1 Výsledky výberových konaní a ich dôvody

V registri výberových konaní sa uvádza päť vyhodnotení procesu – úspešné, čiastočne úspešné, neúspešné, zrušené a ukončené prihlasovanie.

Výberové konanie sa označuje za úspešné vtedy, keď sa podarilo naplniť počet obsadzovaných miest.⁵ Pri čiastočnom úspešnom výberovom konaní sa obsadila len časť z ponúkaných pozícií. Ak nedošlo k výberu žiadneho uchádzača (t.j. k situácii, kedy sa nikto neprihlásil, neprišiel, alebo uchádzači neuspeli v procese výberu), výberové konanie bolo považované za neúspešné. Pri ukončenom prihlasovaní a zrušení (z dôvodov zrušenia štátnozamestnaneckého miesta alebo zániku dôvodu na obsadenie štátnozamestnaneckého miesta) nedošlo ani k zasadnutiu výberovej komisie.

Úspešným výberom spomedzi uchádzačov sa celkovo skončilo 58,7% výberových konaní. **Vo viac ako tretine konaní (37%) nebol vybraný nikto.** Pri 2,5% bolo konanie evidované v stave ukončenia prihlasovania.⁶ 1,4% konaní bolo zrušených a 0,5% z celkového počtu konaní bolo čiastočne úspešných.⁷

Do viac ako dvoch tretín (67%, 484) neúspešných výberových konaní sa neprihlásil ani jeden uchádzač. Značnú časť neúspechu výberových konaní je preto možné pripísať nedostatočnému záujmu. V tomto kontexte je potrebné zistiť, aké mali črty tieto nezdarne snahy obsadiť pracovné pozície.

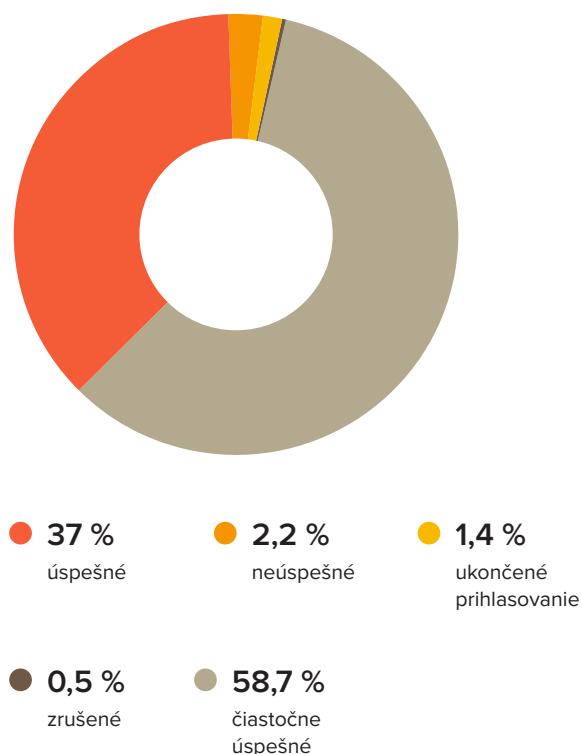
⁴ Napríklad dočasnej stálej služby ako napr. zastupovanie iného zamestnanca, ktorý bol dočasne preložený (4,6 %).

⁵ V rámci systému sa dalo získať iba nasledujúce informácie o: vybraných úspešných uchádzačoch – uchádzači, ktorí boli vybraní na obsadenie štátnozamestnaneckého miesta; ďalších úspešných uchádzačoch v poradí – uchádzači, ktorí môžu byť kontaktovaní (mimo systém registra výberových konaní) podľa poradia v prípade, ak by nastúpil niektorý, z úspešných vybraných uchádzačov; neúspešných uchádzačoch – uchádzači ktorí nevyhoveli vo výberovom konaní. Nedisponujeme teda informáciou, či danú pracovnú ponuku uchádzač o zamestnanie prijal alebo nie.

⁶ T.j. čakajúce na uskutočnenie výberového konania; skontrolované pre aktualizáciu stavu v auguste 2019.

⁷ Jedná sa o konania, pri ktorých sa obsadzovali 2 alebo viac miest a v ktorých neboli úspešne vybraní uchádzači na všetky miesta. Výberové konania na viac ako 1 miesto predstavovali spolu 1,7 % z celkového počtu konaní.

Podiel výberových konaní podľa výsledku v období 6. 7. 2017 – 25. 4. 2019



Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

V prípade neúspešných výberových konaní mali potenciálni záujemcovia **v priemere menej času na prihlásenie sa** (7,8 dňa) ako pri úspešných výberových konaniach (8,4 dňa). Keďže ide len o nepatrný rozdiel, je otázne, do akej miery to zohrávalo úlohu.

Okresné úrady boli všeobecne **úspešnejšie pri obsadzovaní miest v stálej štátnej službe** (63,6 % úspešných konaní) oproti dočasnej štátnej službe (50,4 % úspešných konaní). Súviselo to s tým, že bol viditeľne menší záujem o zastupovanie⁸ (v každom treťom prípade sa nik neprihlásil) ako o trvalé pracovné miesto (v každom štvrtom prípade nebol žiaden uchádzač).

V praxi bývali **vnútorné výberové konania – na rozdiel od vonkajších – väčšinou neúspešné** (viď tabuľku č. 6). Hlavným dôvodom bolo, že sa do nich nik neprihlásil. Tu je potrebné zvýrazniť, že okresné úrady musia nevedúce

⁸ Napríklad tých, ktorí sú na materskej alebo rodičovskej, prípadne osôb, ktoré boli preložené alebo čerpajú služobné voľno.

pozície obsadzovať najskôr štátnymi zamestnancami. A to aj prípadoch, keď vedia, že o post nebude záujem. Táto povinnosť tak v praxi pravdepodobne vedie k zbytočnému predlžovaniu procesu obsadzovania voľných pozícií.

Ukázalo sa, že najúspešnejšie aj najmenej úspešné okresné úrady sú rozptýlené po celom Slovensku, a že ide o úrady rôznych typov.

Najúspešnejšími okresnými úradmi pri výberových konaniach boli OÚ Banská Štiavnica, OÚ Bytča, OÚ Revúca a OÚ Tvrdošín, kde bolo obsadených 100 % miest (viď graf č. 4). Treba však uviesť, že v prípade prvých dvoch menovaných prebehlo len jedno výberové konanie, v okrese Revúca a Tvrdošín dve.

Naopak, najviac neúspešných výberových konaní sa uskutočnilo na OÚ Bratislava (61,6 %), OÚ Ilava (55,6 %) a OÚ Žiar nad Hronom (52,4 %) (viď graf č. 5).

Ďalej sa ukázalo, že katastrálny odbor a pozemkový a lesný odbor, kde je bežne vyžadovaná špecifická kvalifikácia,⁹ neboli pri získavaní pracovníkov významne neúspešnejšie ako ostatné odbory. Aj pri nich však evidujeme viac ako tretinu neúspešných výberových konaní (viď tabuľku č. 7).

Najviac sa darilo obsadzovať pozície na odbore cestnej dopravy a pozemných komunikácií (68,2 %). Naopak, najväčší podiel neúspešných výberových konaní bol na majetkovo-právnom odbore (60,6 %).

3.1.2.2 Kompetitívnosť pri výberových konaniach

Priemerný počet uchádzačov na jedno miesto bol 2,18. Tento výsledok sa v čase nemenil,¹⁰ a to aj napriek desaťpercentnému rastu platov úradníkov v roku 2019.¹¹ Pri hlbšom pohľade sa ukázalo, že v 27,5 % prípadov nemal záujemca o pracovnú pozíciu žiadnu konkurenciu a v 28 % prípadov sa dokonca neprihlásil ani jeden uchádzač (viď tabuľku č. 8). Celkovo to naznačuje **skôr nižšiu atraktívnosť pozícií**. Podobné trendy na úrovni celej štátnej služby zaznamenala aj Rada pre štátnu službu (2019).¹²

⁹ Pri katastrálnom odbore sa už od prvej platovej triedy vyžaduje študijný odbor právo alebo geodézia, kartografia a kataster a pri pozemkovom a lesnom odbore odborné lesnícke vzdelanie.

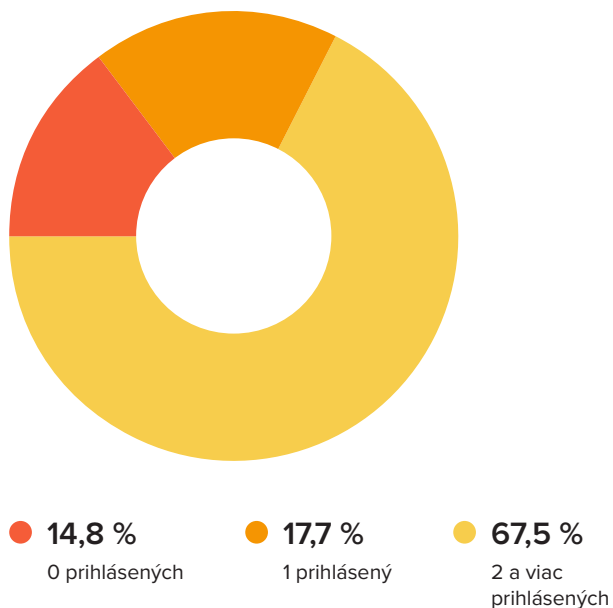
¹⁰ V roku 2017 bol priemerný počet uchádzačov na jednu pozíciu 2,07, v 2018 – 2,26 a v 2019 – 2,16

¹¹ Nariadenie vlády č. 389/2018 Z. z., ktorým sa ustanovujú zvýšené platové tarify štátnych zamestnancov <https://www.epi.sk/zz/2018-389>

¹² Pre viac informácií viď Správu o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018, str. 10, dostupné na: <https://bit.ly/2OV8auN>

GRAF Č. 3

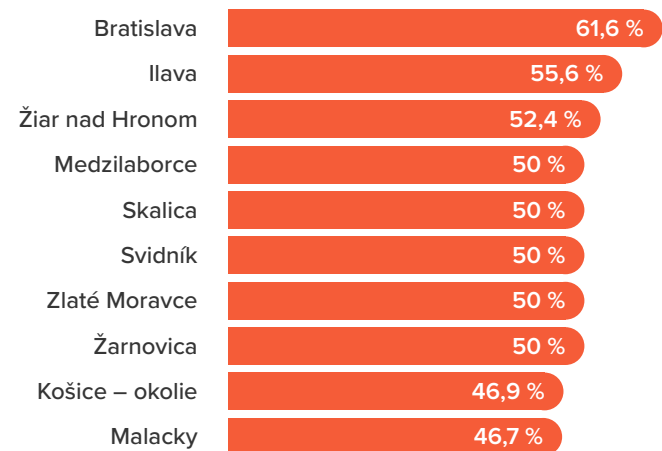
Neúspešné výberové konania podľa počtu uchádzačov v období 6. 7. 2017 – 25. 4. 2019



Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

GRAF Č. 5

Okresné úrady s najvyšším podielom neúspešných výberových konaní v období 6. 7. 2017 – 25. 4. 2019



Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

GRAF Č. 4

Okresné úrady s najvyšším podielom úspešných výberových konaní v období 6. 7. 2017 – 25. 4. 2019



Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

TABUĽKA 6.

Výsledok výberového konania podľa druhu

Druh výberového konania	Čiastočne úspešné	Neúspešné	Žiaden prihlásený uchádzač	Ukončené prihlasovanie	Úspešné	Zrušené
širšie vnútorné výberové konanie	2.3%	60.5%	60.5%	2.3%	27.9%	7.0%
užšie vnútorné výberové konanie	0.4%	52.5%	46.1%	4.3%	41.5%	1.3%
vonkajšie výberové konanie	0.4%	20.0%	8.3%	0.6%	77.7%	1.3%

Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

TABUĽKA 7.

Výberové konania na OÚ podľa odborov

Odbor	Počet*	Podiel	Z toho úspešné	Z toho neúspešné	Z toho ukončené prihlasovanie	Z toho čiastočne úspešné	Z toho zrušené
katastrálny odbor	418	21,6 %	61,0 %	33,5 %	3,1 %	0,2 %	2,2 %
odbor starostlivosti o životné prostredie	289	14,9 %	65,1 %	29,1 %	4,2 %	1,0 %	0,7 %
pozemkový a lesný odbor	246	12,7 %	60,2 %	34,1 %	2,4 %	0,4 %	2,8 %
odbor všeobecnej vnútornej správy	202	10,4 %	59,9 %	35,1 %	3,0 %	1,0 %	1,0 %
odbor živnostenského podnikania	184	9,5 %	41,3 %	56,0 %	1,6 %	0,5 %	0,5 %
odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií	151	7,8 %	68,2 %	29,8 %	0,7 %	0,0 %	1,3 %
odbor krízového riadenia	125	6,5 %	61,6 %	36,0 %	1,6 %	0,8 %	0,0 %
organizačný odbor	113	5,8 %	60,2 %	36,3 %	0,9 %	0,0 %	2,7 %
odbor opravných prostriedkov	68	3,5 %	36,8 %	60,3 %	1,5 %	0,0 %	1,5 %
odbor školstva	56	2,9 %	60,7 %	33,9 %	5,4 %	0,0 %	0,0 %
odbor výstavby a bytovej politiky	50	2,6 %	56,0 %	44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
odbor majetkovo-právny	33	1,7 %	39,4 %	60,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
odbor obrany štátu**	2	0,1 %	50,0 %	50,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
CELKOM	1937	100 %	58,7 %	37,0 %	2,5 %	0,5 %	1,4 %

* Pri nazeraní na počet výberových konaní treba mať na pamäti rôzne členenie okresných úradov (viď tabuľku č. 3). Všetky tri okresné úrady majú, napríklad, organizačný odbor, odbor krízového riadenia, odbor starostlivosti o životné prostredie a katastrálny odbor.

** Odbor obrany štátu vznikol až 1. septembra 2018 na základe smernice č. 92/2018 Ministerstva vnútra SR.

Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

TABUĽKA 8.

Výberové konania podľa počtu prihlásených uchádzačov

Počet prihlásených uchádzačov	Podiel zo všetkých výberových konaní
0 prihlásených uchádzačov	28,2 %
1 prihlásený uchádzač	27,5 %
2 prihlásení uchádzači	14,6 %
3 a viac prihlásených uchádzačov	29,7 %

Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

TABUĽKA 9.

Záujem o výberové konania na okresných úradoch podľa typu

Typ OÚ	Žiaden prihlásený uchádzač	Podiel bez uchádzača zo všetkých VK	Jeden prihlásený uchádzač	Podiel s jedným uchádzačom zo všetkých VK	Celkový počet konaní
Prvý typ	266	29,8 %	244	27,4 %	892
Druhý typ	241	26,3 %	254	27,7 %	918
Tretí typ	39	30,7 %	35	27,6 %	127

Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

Analýza sa následne venovala tomu, na akých okresných úradoch a pri akých pozíciách sa častejšie objavoval nižší záujem o prácu v štátnej službe.

Na každom type okresných úradov sa zhodne vo viac ako štvrtine prípadov neprihlásil na výberové konanie žiaden uchádzač. Navyše, v každom štvrtom prípade nemal prihlásený uchádzač žiadnu konkurenciu bez ohľadu na to, či sa hlásil na úrad v sídle kraja či v malom okrese.

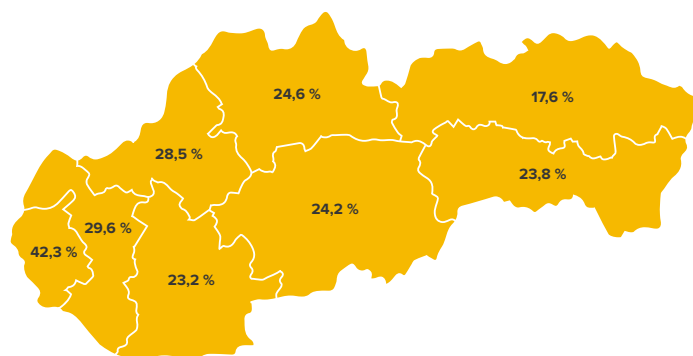
Výrazne najväčší podiel výberových konaní, do ktorých sa neprihlásil ani jeden záujemca, bol v Bratislavskom kraji. Stalo sa tak **v takmer každom druhom prípade (42,3%)**. Naopak najzriedkavejšie to bolo v Prešovskom kraji – iba v takmer každom piatom prípade.

V tomto kontexte je prínosné pozrieť sa priamo na úroveň okresných úradov. Najväčšia súťaživosť pri výberových konaniach bola na OÚ Košice (5,52), najmenšia na OÚ Poltár (0,60). Až 32 OÚ (44% zo všetkých) malo v priemere menej ako 2 uchádzačov na jedno obsadzované miesto.

Keď sa zameriame na kompetitívnosť podľa odborov, ukazuje sa, že **najväčší záujem bol o pozície nového od-**

OBRÁZOK Č. 2

Podiel výberových konaní, do ktorých sa neprihlásil žiaden uchádzač podľa krajov

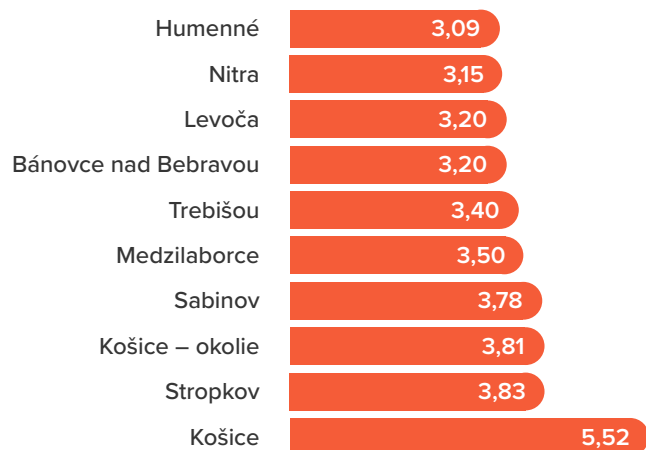


Zdroj: Autori

boru obrany štátu¹³(priemer 3,5) a následne odboru všeobecnej vnútornej správy (priemer 2,9). Pri odbore obrany je ukazovateľ mierne skreslený, nakoľko prebehli len

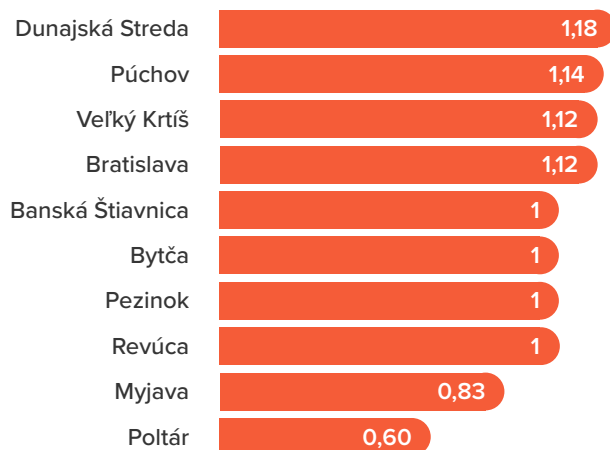
¹³ Odbor obrany štátu vznikol až 1. septembra 2018 na základe smernice č. 92/2018 Ministerstva vnútra SR. Vznikol iba na ôsmich okresných úradoch prvého typu.

Najväčší priemerný počet uchádzačov o 1 miesto



Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

Najmenší priemerný počet uchádzačov o 1 miesto



Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

TABUĽKA 10.

Výberové konania na OÚ podľa odborov

Odbor	Počet*	Podiel	Priemerný počet uchádzačov o miesto	Žiaden prihlásený uchádzač
katastrálny odbor	418	21,6 %	2,0	28 %
odbor starostlivosti o životné prostredie	289	14,9 %	2,3	26 %
pozemkový a lesný odbor	246	12,7 %	2,3	26 %
odbor všeobecnej vnútornej správy	202	10,4 %	2,9	29 %
odbor živnostenského podnikania	184	9,5 %	2,1	37 %
odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií	151	7,8 %	2,2	22 %
odbor krízového riadenia	125	6,5 %	2,2	22 %
organizačný odbor	113	5,8 %	2,7	27 %
odbor opravných prostriedkov	68	3,5 %	1,4	40 %
odbor školstva	56	2,9 %	2,4	25 %
odbor výstavby a bytovej politiky	50	2,6 %	1,5	32 %
odbor majetkovoprávny	33	1,7 %	1,8	39 %
odbor obrany štátu	2	0,1 %	3,5	50 %
CELKOM	1937	100 %	2,2	28 %

* Pri nazeraní na počet výberových konaní treba mať na pamäti rôzne členenie okresných úradov (viď tabuľku č. 3). Všetky tri okresné úrady majú, napríklad, organizačný odbor, odbor krízového riadenia, odbor starostlivosti o životné prostredie a katastrálny odbor.

Zdroj: Register výberových konaní, vlastné spracovanie

dve výberové konania, pričom na prvom (užšom vnútornom) sa neprihlásil ani jeden uchádzač.

Naopak, výrazne menej ľudí sa hlásilo do výberových konaní na pozície na odbore opravných prostriedkov (priemer 1,4) či odbore výstavby a bytovej politiky (priemer 1,5).

3.1.3 Zistenia z rozhovorov s prednostami

Viac ako dve tretiny oslovených prednostov (71 %, 10) vnímali **súčasnú nastavenie výberových konaní pozitívne**. Ako dôvody uvádzali najmä vplyv na zvýšenie kvality, ale aj na odpolitizovanie okresných úradov. V rozhovoroch explicitne zaznelo, že pri súčasnom nastavení „nemôžeme prijať hocikoho... [ne]stačí keď ma dobré tričko“; „veľmi sa tam nedá šachovať“ či „predtým to bolo možno viacej, nie že politické, ale bol to taký náznak, že mohol to hocikto robiť, (teraz) tomu tak nie je“.

Jeden z prednostov uviedol, že **výberové konania sú objektívnejšie, pričom to súvisí so zložením komisie** (účasť zástupcu odborového orgánu) a celkovo s nastavením pravidiel. Pridala sa aj ďalšia prednostka s tým, že pri výberových konaniach na vedúcich, ktoré sa robia v Bratislave je „komisia skutočne transparentná, pretože sú tam zástupcovia jednotlivých rezortov, zástupcovia sekcie verejnej správy, odborári. Skutočne nemôže prejsť za vedúceho odboru človek, ktorý nemá žiadnu znalosť a prišiel z ulice.“ V rozhovoroch zaznela aj konkrétna skúsenosť so zvyšovaním kvality výberu: „mali sme tu jedno výberové konanie, kde sa prihlásil bývalý vedúci odboru (...) a nezískal ani 30 % bodov. Robil tu 10 – 15 rokov. Takže podľa mňa je (výberové konanie) dobrá vec.“

Polovica (7) respondentov hodnotila pozitívne, že súčasťou výberového konania je aj **osobný pohovor**. Pomáha to podľa nich ukázať osobnostné vlastnosti uchádzača, odbornosť, či by sedel do kolektívu, ale aj jeho komunikačné zručnosti. Podľa jednej z prednostiek je to nevyhnutnosť, „(uchádzač) môže byť po odbornej stránke super, (...) ale ja keď ho posadím do klientskeho centra a nepovie (klientovi) ani pol slova a bude sa len dívať, lebo bude totálny introvert, klienta mi úplne odradí, alebo potom mi to oplieska [sic] o hlavu, že čo to tam mám, s prepáčením, za debila [sic], ktorý mu nepovedal ani dobrý deň.“ To potvrdil aj ďalší prednosta: „človek, ktorý je možno odborník, má vedomosti, ale nevie komunikovať, to tiež nie (je najvhodnejšie). Lebo vy potrebujete ľuďom (veľakrát) niečo vysvetliť.“ Ďalej zdôraznil, že v prípade jeho okresného úradu tretieho typu majú problém so zastupiteľnosťou, a teda sa nikto nevyhne práci priamo s klientami.

V súvislosti s osobným pohovorom však taktiež **presne polovica (7) oslovených uviedla, že ho je možné považovať za rizikovú súčasť procesu**, cez ktorú sa môže zmeniť konečný výsledok. V tejto súvislosti sa viackrát upozornilo na fakt, že nie sú presne stanovené kritériá, ako by mal pohovor vyzeráť: „keď sa člen komisie rozhodne, že každému uchádzačovi položí inú otázku, nikto mu v tom nezabráni. Lebo hodnotí on a dáva svoj podpis na tú listinu, kde vyhodnocuje body.“ Medzi možné motívy oslovení zaradili buď to, že daný uchádzač po ľudskej stránke neseď členom komisie, alebo existuje snaha dostať na úrad predvybratého človeka. Konkrétne napríklad zaznelo: „Keď chcete, aby vyhral nejaký kandidát, tak položíte takú otázku, ktorú bude vedieť a ďalšieho uchádzača vie človek potopiť“. Podobné vyjadrenie padlo aj v inom rozhovore: „Je pravda, že tým osobným pohovorom sa dá zmeniť poradie uchádzačov. Ale od toho tam je komisia, aby si za to zodpovedala“. Ďalší prednosta práve v súvislosti s komisiou oponuje predstave o možnom riziku. Členovia komisie sa musia na rozdiel od minulosti dohodnúť na výsledku, a teda potrebujú jasné argumenty, čím sa podľa neho zvyšuje objektívnosť celého procesu. Rovnako zaznelo, že **na „diskvalifikáciu“ môže skôr slúžiť odborný test, ktorý môže byť pripravený tak, že ľudia nepôsobiaci na úrade nebudú schopní získať dostatočný počet bodov**.

Okrem chvály nastavenia výberových konaní sa v rozhovoroch nezriedka objavovala aj kritika. Rovnako ako v predchádzajúcom výskume Inštitútu SGI (Prachárová, Kačur 2018) aj tento rok prednostovia a prednostky explicitne poukázali na **administratívnu náročnosť výberových konaní (57 %, 8)**. Všetci ale jedným dychom dodali, že to má na starosti personalista z centra podpory.

Viac ako tretina prednostov (36 %, 5) poukázala na **dostatočné nároky pri kvalifikačných predpokladoch**. Podľa jednej z prednostiek je na väčšine odborných miest požiadavkou iba vysokoškolské vzdelanie II. stupňa, čo je „veľmi nedostatočné, pretože práve v tejto špecializovanej miestnej štátnej správe je v určitých odboroch potreba vysokej profesionalizácie a odbornosti... to sa bez odbornej školy (...) nedá robiť.“ Ďalšia prednostka to potvrdila: „Pri niektorých odboroch sa tie veci ľudia naučia za behu, nemusia mať na to školu, ale pri tých bývalých špeciálkach je to komplikované“. Preto je dôležité mať uchádzačov, ktorí majú požadované vzdelanie či špecializáciu. Dokonca zaznelo, že ambícia profesionalizácie cez výberové konania sa nenaplnila, keďže požiadavky na uchádzačov sú veľmi nízke.

Dvaja prednostovia očakávajú v súvislosti so sprísnenými požiadavkami na vzdelanie kritiku zo strany verejnosti. Existuje podľa nich totiž skreslená predstava, že ľudia sa zaškolia na akúkoľvek pozíciu. Problém vyvstáva najmä na okresných úradoch tretieho typu, kde po vypadnutí odborného zamestnanca nemá kto zaučiť novú pracovnú silu (pre viac informácií viď časť Mentori).

Dopad sprísnenia požiadaviek na odbornosť však môže byť veľmi negatívny na viacerých okresných úradoch. Na základe rozhovorov sa totiž ukazuje, že je náročné nájsť odborníkov spĺňajúcich stanovené požiadavky ochotných pracovať za ponúkaný plat.

Tu treba uviesť, že už v roku 2018 Inštitút SGI informoval, že prednostovia majú často problém nájsť nových zamestnancov (Prachárová, Kačur 2018). Pre mnohých je práca na úrade kvôli finančnému ohodnoteniu málo atraktívna. **Napriek zvyšovaniu miezd až dve tretiny (64 %, 9) prednostov poukázalo na možné ťažkosti s obsadením najmä odborných pozícií.** V rozhovoroch napríklad zaznelo: „*Opakovali sme niekoľko výberoviek len preto, že sme nemali žiadneho uchádzača.*“ Poukazovalo sa pritom aj na priveľké požiadavky na budúcich zamestnancov: „*Niekedy, keď ja na to (slovensko.sk) pozriem, si hovorím, to koho my ideme na to miesto pre pána kráľa [sic] zohnať, keď má tam štvorku platovú triedu [pozn. 625 €] a má ovládať zákony na jednu A4.*“

Tieto problémy sa vyskytovali prevažne pri obsadzovaní pozícií **na katastrálnom odbore** (36 %, 5). Počas rozhovorov napríklad zaznelo: „*(Na) vkladoch zápisu do katastra mi (odišli) dve zamestnankyne na materskú a nemal som tam koho dať, bola to veľmi odborne špecifická činnosť...*“; „*pri katastri je problém s hľadaním zapisovateľa*“ či „*máme voľné miesto vedúceho na katastri. Ideálne je tam mať človeka s praxou, s nejakými skúsenosťami, čiže geodet alebo právnik. Ale keď si zoberiem, že mám geodeta so skúsenosťami, a právnik so skúsenosťami, tak sú zvyknutí na iné ohodnotenie*“. Ďalšia prednostka zas v tejto veci uviedla: „*Teraz budeme mať ukážku toho, či sa nám prihlási geodet. Geodeti sa vôbec zasmejú. V súkromnej sfére má pomaly za jeden deň zarobené to, čo má tu ako mesačný plat.* Je nemysliteľné, aby sme takto obsadzovali miesta odborníkmi. Milión päť výberových konaní a skúšok. Ja budem šťastná, keď to nejaký dôchodca zoberie na pár mesiacov“ (pozn. dôraz dodaný autormi).

Pätina respondentov taktiež vyzdvihla, že veľa ľudí demotivuje **neuznávanie inej praxe ako tej nadobudnutej v štátnej službe.** Inými slovami, ak niekto robil firemného

právnik a rozhodne sa nastúpiť na okresný úrad, jeho roky skúseností sa neodrazia na plate. Príklad z praxe: na okresný úrad vybrali z viacerých uchádzačov pani, ktorá prednášala 15 rokov o problematike, na ktorej mala pracovať, „... *a nebola jej započítaná služobná prax, ktorú odpracovala. Čiže 50 ročná pani začína kvázi od nuly, lebo odpracované roky – nula, ako v štátnej správe, hej?*“. Ako ďalej približuje prednostka, „*možnože (je) odborne niekde ešte ďalej ako tí kolegovia, pretože to poňala proste z viacerých strán, ale platovo (je) o dve stovky nižšie len kvôli tomu, že oni tam robia 15 rokov a (ona inde).*“ Obdobne zaznelo v druhom rozhovore: „*Keď berie (me) človeka z vonku, poviem z chodníka priamo, môže mať aj 35 rokov človek, neráta sa mu ani jeden rok praxe... je to nespravodlivé*“.

Podľa ďalšieho prednostu si treba v tomto kontexte uvedomiť, že okresné úrady **pokrývajú možno až priveľa odborných oblastí.** Na okresných úradoch prvého typu je 13 odborov, na úradoch druhého typu 8 odborov a úradoch tretieho typu 4. Aj na najmenších okresných úradoch je pritom potrebné zabezpečiť odborníkov na krízové riadenie, starostlivosť o životné prostredie a kataster, čo môže byť veľmi obtiažne.

Prednostovia opakovane poukazovali na skutočnosť, že **napriek náročnej a širokej agende majú štátni zamestnanci nižšie platy ako učitelia, resp. celkovo ako zamestnanci vo verejnom záujme.** Nemôžu pritom podnikáť a sú na nich podľa respondentov kladené omnoho väčšie nároky pri výberových konaniach.

Platová tarifa v roku 2019 pri štátnom zamestnancovi skutočne začína na 480 eurách, zatiaľ čo pri zamestnancovi vo verejnom záujme na úrovni 520 €. Platy učiteľov začínajú v štvrtej platovej triede vo výške 671 €. Podľa informácií z MV SR k 31. 10. 2019 **pri viac ako desatine štátnych zamestnancov (12,49 %, 684) okresných úradov platová tarifa nedosahuje ani minimálnu mzdu,** čiže musí dochádzať k jej dorovnávaniu. Zároveň, takmer 80 % týchto zamestnancov (78,39 %, 4294) je v prvých piatich platových triedach, a teda s tarifným platom do 704,50 €. ¹⁴ Úradníci síce môžu dostávať k uvedenej sume rôzne príplatky (osob-

¹⁴ Nedisponujeme informáciou o počte ani výške vyplácaných príplatkov a odmien. Ak by sme ale vychádzali z informácií Ministerstva financií z 2018, kedy uviedlo, že v štátnej službe 79 % mzdy tvorí základ, 11 % príplatky a 10 % odmeny, tak takmer 80 % úradníkov na okresných úradoch by malo mať plat nižší ako je 890 €. Priemerná nominálna mesačná mzda zamestnanca v hospodárstve je pritom 1062 €, a teda rozdiel by bol významný (v 1. polroku 2019, dostupné na: <https://bit.ly/2CDCxhV>).

ný príplatok, príplatok za riadenie či zastupovanie), tie však závisia od okolností a nemali by byť prostriedkom na plošné navyšovanie plátov na úradoch. Odmeny zas nie sú nárokovateľné. Treba zdôrazniť, že v prípade, ak nie je plat štátnych zamestnancov porovnateľný s platmi v súkromnom sektore nielenže vzniká riziko, že v štátnej správe dlho nezostanú, ale aj že budú viac náchylní ku korupčnému správaniu (Rabrenovic 2013).

Rovnako je potrebné poukázať na relatívne **malý rozptyl medzi najnižšou a najvyššou tarifnou triedou**. Človek v deviatej platovej triede dostáva iba 2,3 krát viac ako ten v prvej triede. Medzinárodné inštitúcie odporúčajú pomer medzi najnižšou a najvyššou tarifou aspoň 4 alebo 5násobný (Ministerstvo financií 2018, Rabrenovic 2013), nakoľko pri malom rozptyle môže byť pre štát problém získať a udržať si kvalifikovaných ľudí na riadiacich pozíciách (Staroňová 2016).

Na konkrétnu zaujímavosť poukázala prednostka menšieho okresného úradu – **pri práci vo verejnom záujme nie je pri prvej platovej triede potrebné žiadne vzdelanie a pri štátnom zamestnancovi je základným predpokla-**

dom aspoň ukončenie strednej školy. Rovnako zvýraznila, že úradníci na okresných úradoch už nie sú „primitívne [sic] miesta“. Ako priblížila: „*Systém sa úplne zmenil... požiadavka na človeka nie je to, čo to bolo kedysi, že otvorila obálku, dala tam pečiatku, zapísala do knihy rukou a dala dátum, hodinu, nejaké poradové číslo a bolo. Teraz? Elektronické podania. (...) Ja osobne keby som sa tam išla posadiť, tak v tomto momente nespravím nič. (...) Kým by som sa nezaškolila do systému, že vôbec ako prijať to elektronické podanie, ako vytlačiť, ako tomu dať číslo, ako to zatriediť... to isté s odosielaním pošty.*“

Niektorí prednostovia však zdôraznili, že **netreba opomínať snahy o zmenu, resp. pozitívne trendy v odmeňovaní**. Uvedené platové tarify v tabuľke č. 10 sú po 10 % navýšení a k rovnakému nárastu má na základe kolektívnej zmluvy dôjsť aj 1. januára 2020. Podľa niektorých prednostov tak môže byť zárobok v menších mestách zaujímavý. Jedna prednostka argumentovala nasledovne: „*Tie tarify sa zvýšia de facto za dva roky o 20 %, pripočíta sa k tomu prax a nejaký osobný príplatok. (...) Skutočne no už to vidím, že sa to pohybuje.*“ Obdobne uviedol ďalší prednosta: „*Za ostatné no rátať roky si nikdy štátni zamestnanci tak neprilepšili z hladiska*

TABUĽKA 11.

Porovnanie tarifných plátov štátnych zamestnancov a pedagógov v eurách mesačne

Platové tarify štátnych zamestnancov		Platové tarify pedagogických zamestnancov a odborných zamestnancov		
Platová trieda	Platová tarifa	Platová trieda	Pracovná trieda	Platová tarifa
1.	480,00	4	1	671,00
2.	505,00		2	718,00
3.	589,50	5	1	743,00
4.	625,00		2	793,00
5.	704,50	6	1	831,50
6.	754,50		2	887,50
7.	856,00	7	1	907,50
8.	973,50		2	967,50
9.	1107,50	8	1	1016,00
			2	1084,50
		9	1	1137,50
			2	1214,50

Zdroj: Čl. VIII zákona č. 318/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. januára 2019 a príloha č. 4 k zákonu č. 553/2003 Z. z. (Zákon č. 224/2019 Z. z. z 26. júna 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/224/20190901>)

TABUĽKA 12.

Základná stupnica platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (v eurách mesačne)

Platový stupeň	Počet rokov praxe	Stupnica platových taríf podľa platových tried a platových stupňov										
		Platová trieda										
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	do 2	520,00	530,50	551,50	583,50	629,00	688,50	729,00	806,00	883,50	961,00	1040,00
2	do 4	525,50	536,00	557,50	589,50	635,50	695,50	736,50	814,50	892,50	971,00	1050,50
3	do 6	530,50	541,50	563,00	595,50	642,00	702,50	744,00	822,50	901,50	980,50	1061,00
4	do 9	536,00	546,50	568,50	601,50	648,00	709,50	751,00	830,50	910,50	990,00	1071,50
5	do 12	543,50	554,50	576,50	610,00	657,50	719,50	762,00	842,50	923,50	1004,50	1087,00
6	do 15	551,50	562,50	585,00	619,00	667,00	730,00	773,00	854,50	937,00	1019,00	1102,50
7	do 18	559,00	570,50	593,00	627,50	676,50	740,50	784,00	866,50	950,00	1033,50	1118,00
8	do 21	567,00	578,50	601,50	636,50	686,00	750,50	795,00	879,00	963,50	1047,50	1134,00
9	do 24	575,00	586,50	609,50	645,00	695,50	761,00	806,00	891,00	976,50	1062,00	1149,50
10	do 28	582,50	594,50	618,00	654,00	704,50	771,50	816,50	903,00	990,00	1076,50	1165,00
11	do 32	593,00	605,00	629,00	665,50	717,50	785,00	831,50	919,00	1007,50	1096,00	1186,00
12	do 36	603,50	615,50	640,00	677,00	730,00	799,00	846,00	935,00	1025,00	1115,00	1206,50
13	do 40	614,00	626,00	651,00	689,00	742,50	812,50	860,50	951,50	1043,00	1134,00	1227,50
14	nad 40	624,00	637,00	662,00	700,50	755,00	826,50	875,00	967,50	1060,50	1153,50	1248,00

Zdroj: Príloha č. 3 k zákonu č. 553/2003 Z. z.

financií ako teraz. (...) Aj to hovorím, prosím Vás nemajte krátku pamäť, ja viem že to nie je bohviečo, ale veď to vidíme no, výrazne si polepšili, ešte pred pár rokmi mala 680, dneska má skoro tisíc.“ Ďalšie zvýšenia pre jednotlivých zamestnancov môžu nastať v súvislosti s optimalizáciou (viď časť Optimalizácia bez zapojenia regiónov?).

Celkovo však šéfovia považovali existujúce platy aj naďalej za problematické: „... je (to), bohužiaľ, stále nedostačujúce, a nezodpovedá náročnosti práce, ktorú tí zamestnanci vykonávajú.“ Aj v nadväznosti na uvedené naznačila polovica z nich existujúci **trend „feminizácie“ okresných úradov**. Mladým mužom totiž podľa nich ponúkaná mzda nepostačuje. Ako zaznelo v rozhovore, „... evidentne, keď potrebuje živiť rodinu, tak asi vieme, že sa nám tu na dlho neohreje“. Ďalšieho prednostu to viedlo k nasledovnému konštatovaniu: „Ak príjmem nejakého človeka, tak je to skôr žena, lebo chlap tu dlho neostane“. Na okresných úradoch tak pracujú najmä zamestnankyne v pred dôchodkovom veku nemeniace miesto zo „zvyku“ alebo matky s deťmi. Na niektorých okresných úradoch uviedli, že zamestnávajú takmer výhradne ženy

a na ďalších, že tvoria výraznú väčšinu. Zaznelo dokonca, že typickým „prototypom [sic] zamestnanca“ je mamička s jedným-dvoma odrastenými deťmi, ktorá končí materskú, iný prednosta hovoril o zamestnancoch len ako o „ženách“.¹⁵ Je potrebné dodať, že **takéto postrehy mali prednostovia všetkých troch typov okresných úradov**. Šéf okresného úradu tretieho typu napríklad priblížil: „Vedúca právneho, ktorá (teraz) nastúpila, nemá ani tisíc v hrubom. (Predtým) robila v súkromnej sfére, len viac-menej jej to (na úrade) vyhovuje lebo deti (jej chodia) do školy a škôlky, čiže kvôli času. Môže tu robiť, ale manžel musí zarobiť viacej, aby mali nejaký ten štandard. Vždycky to musí byť tak nejako skombinované.“ Prednostka okresného úradu druhého typu pritakala: „(Ženy) potrebujú mať pracovnú dobu nejakým spôsobom jasne danú a stanovenú, aby vedeli, že majú stíhať trebárs škôlku“. A obdobný postreh mal aj prednosta okresného úradu v sídle

¹⁵ Napríklad uviedol: „Občania to nepocítili, skôr to si myslím pocítili ženy, že museli ostať asi dlhšie v práci a pomôcť si a pracovať jedna za druhú,“ či „Už hundrali ženy hej, že čo kým to príde tak toto, potom príde zástup, teraz musí byť samozrejme ten mentoring na tú osobu.“

kraja (prvého typu): „Pre ženy s malými deťmi je to určitá stabilita... (ak) máte malé dieťa a (pôsobíte) v súkromnej sfére, zostanete doma.“

Podľa informácií poskytnutých Inštitútu SGI za rok 2018¹⁶ okresnými úradmi v sídle kraja tvoria 60 % vedúcich zamestnancov ženy a 40 % muži. Na základe viacerých štúdií (viď napríklad Russel et al. 2017, Naff, Thomas 1994) pritom existuje predpoklad, že na nižších pozíciách sa bude podiel žien zvyšovať. V tomto kontexte je možné taktiež dodať, že podľa revízie výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe z roku 2018 tvoria ženy viac ako dve tretiny zamestnancov vo verejnom sektore (Ministerstvo financií 2018). Dáta však mierne skresľuje oblasť školstva a zdravotníctva, v ktorých je zastúpenie žien takmer 80 %. Mimo školstva a zdravotníctva tvoria ženy približne 56 % zamestnancov vo verejnom sektore (Ministerstvo financií 2018).

V súvislosti so zamestnávaním žien prednostovia opakovanne spomínali ťažkosti spájajúce sa s ich odchodom na materskú, resp. rodičovskú dovolenku. Keďže im musia garantovať rovnaké pracovné miesto po ich návrate (i keď sú zástupcovia „oveľa šikovnejší“), hľadajú za nich náhradu len do dočasnej štátnej služby. Aj vtedy však musí prebehnúť výberové konanie.

16 Poskytnuté na základe žiadostí o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v platnom o účinnom znení s dátami ku dňu 1. 4. 2018.

3.1.3.1 Dočasná štátna služba

V rámci rozhovorov s prednostami bola preberaná aj vtedy chystaná zmena zrušenia povinnosti vypísať výberové konanie pri hľadaní zamestnancov do dočasnej štátnej služby (pre podrobnosti viď box č. 6). **Práve táto povinnosť bola až v 86 % (12) rozhovorov predmetom kritiky prednostov.** Považovali to za „strašný problém“, ktorý sa odráža aj na výkone úradu: „U nás (bol) minulý rok (...) z objektívnych dôvodov na určitú dobu postavený mimo štátnu službu vkladár. To znamená, že činnosť štátu voči občanovi ostala totálne ochromená“.

Súčasnú nastavenie obsadzovania pozícií v dočasnej štátnej službe sa spája v praxi s tromi problémami.

Po prvé, podľa prednostov **nie je možné presne vedieť, kedy sa osoba, ktorá sa zastupuje, vráti.** To môže odrádzať potenciálnych uchádzačov o danú pozíciu. Niektorí prednostovia naznačili, že museli uchádzačov dopredu osloviť: „Nikto iný by tam nešiel, pretože sme nevedeli, že či za mesiac dotyčného (ktorý bol na určitú dobu postavený mimo štátnu službu) zase vrátia, alebo nevrátia. Proste patová situácia, kedy neviete uchádzačovi ani povedať, že koľko tam na tej stoličke bude“. O vhodných uchádzačoch vedeli pritom aj bez výberového konania všetci prednostovia, ktorí sa k tejto téme vyjadrili: „Často máme z praxe skúsenosť s dobrými absolventmi zo škôl. ak mám človeka, ktorý tu robil, tak vie do toho hneď vhuľnúť“. V konečnom dôsledku to teda **považujú**

TABUĽKA 13.

Podiel vedúcich zamestnancov podľa pohlavia na okresných úradoch v sídle kraja

Okresný úrad v sídle kraja	Ženy	Muži
Bratislava	62 %	38 %
Košice	72 %	28 %
Banská Bystrica	50 %	50 %
Trenčín	65 %	35 %
Nitra	63 %	38 %
Prešov	47 %	53 %
Žilina	53 %	47 %
Trnava	66 %	34 %

Zdroj: MV SR na základe žiadostí o sprístupnenie informácií k 1. 4. 2018, vlastné spracovanie

BOX 6.

Pripravované zmeny pri výbere zamestnancov do dočasnej štátnej služby*

Konkrétne sa má pristúpiť k tomu, že nebude potrebné robiť výberové konanie na pozície do dočasnej štátnej služby na zastupovanie štátneho zamestnanca, ktorý:

- je na materskej dovolenke, rodičovskej dovolenke alebo na dovolenke, ktorá nadväzuje na materskú dovolenku alebo na rodičovskú dovolenku,
- čerpá služobné voľno,
- je dočasne preložený,
- u ktorého došlo k zmene štátnozamestnaneckého pomeru podľa § 55 ods. 1 písm. r),
- je dočasne vyslaný na vykonávanie štátnej služby do cudziny,
- je zaradený mimo činnnej štátnej služby,
- bol vzatý do väzby.

Pred touto zmenou bolo možné prijať zamestnanca bez výberového konania iba v prípadoch, že osoba, ktorá má byť zastúpená:

- bola uznaná za dočasne práceneschopnú,
- vykonávala mimoriadnu službu alebo alternatívnu službu,
- bola uvoľnená na výkon dobrovoľnej vojenskej prípravy,
- bola b) odborníkom ústavného činiteľa, c) štátnym zamestnancom podľa § 7 ods. 8 alebo d) občanom, ktorý úspešne absolvoval štipendijný program na posilnenie analytických kapacít vo verejnej správe.

* V čase tlače bola predmetná novela zákona schválená a postupovala do redakcie (53. schôdza NR SR, dňa 27. 11. 2019, pre viac informácií viď: <https://bit.ly/2OKISix>).

Zdroj: Slov-lex.sk, vlastné spracovanie

za zbytočné zdržanie a formalizmus,¹⁷ ktorý negatívne ovplyvňuje kvalitu poskytovaných služieb občanov. Podľa jedného prednostu je v tom zámer: „Ja stále vidím za tým, že šetríť mzdové prostriedky, ale potom to trvá a tá doba čakania má následky. Všetko sa musí rýchlo doháňať a ide to na úkor kvality“.

17 V jednom rozhovore explicitne zaznelo: „Učinili sme zákonu zadosť, robili sme výberové konanie pre ňu“.

BUDOVANIE ODBORNOSTI NA OKRESNÝCH ÚRADOCH

Po druhé, ak sa **zastupovaná osoba do štátnej služby nakoniec nevráti, zamestnanec prijatý na jej miesto musí opätovne podstúpiť výberové konanie, ak chce na pozícii pokračovať.** Jedna prednostka v tejto súvislosti poukázala na konkrétne problémy, ktorým zástupcovia čelia – musia byť odhlásení zo sociálnej poisťovne a niekoľko týždňov čakať na výberové konanie ako „nezamestnaní“. Ďalšia prednostka uviedla konkrétny príklad z praxe: „Dotyčný, ktorý bol postavený mimo štátnu službu, skončil štátnozamestnanecký pomer. Tá, čo ho zastupovala, (sedi) na tej istej stoličke, no museli sme znova robiť výberové konanie, lebo už išla do stálej štátnej služby. To je strašne nepraktické. Je to fakticky nezmysel. Ved, keď sedi na tej istej stoličke, už to robila, tak je predpoklad, že aj keby sa tam postavili takto piati, tak ona by to mala logicky vyhrať, lebo šak robí to, robí to dobre, sme s ňou spokojní.“ Podľa nej by si dokonca človek v určitých prípadoch prial, aby sa nik neprihlásil, lebo nikdy nevie, ako sa napokon osvedčí, „... môže byť aj mačka vo vreci, že vyzerá úžasne, (no) na prax je nepoužiteľný. Radšej (si) zoberiem zapracovanú osobu, ktorá viem, čo je“.

Po tretie, **často je potrebné nájsť náhradu okamžite, čo však za súčasného nastavenia procesu výberu zamestnancov nie je možné.** Príklad z praxe: „Dve osoby na podateľni (mi) odchádzajú k rovnakému termínu (na materskú) a ja musím čakať na výberko [sic], netuším ako tam budeme nejaký mesiac fungovať.“ Celé to súvisí s nastavením procesu: „... (teraz) na všetko musíme mať súhlas, a to trvá dlho“. Prednostovia upozornili, že na súhlas čakajú týždne. V dvoch prípadoch bolo uvedené, že čakali aj mesiace. Navyše, dvaja prednostovia mali skúsenosť aj s tým, že súhlas na vyhlásenie výberového konania ani nedostali. Postup MV SR pritom považovali za nevhodný: „Veľakrát mi neodsúhlasia miesto (stalo sa mi aj teraz cez leto) bez odôvodnenia. Nedovolám sa nikomu a nezistím nič... (a pritom) to miesto potrebujeme obsadiť, nakoľko sa nestíhajú plniť úlohy štátnej správy na tomto úseku.“ V tejto súvislosti prednostovia poukázali na fakt, že oni nesú zodpovednosť za chod úradu, no reálne nemajú možnosť ovplyvňovať, kedy a koho zamestnajú: „Mňa budú popotáhovať, že prečo sa to nedeje, prečo nemáme dost ľudí a nie tých, čo rozhodli.“

Veľakrát pritom tí, čo rozhodujú, podľa šéfov okresných úradov nevedia, aká je situácia v regiónoch. Ako príklad sa ponúka optimalizácia, čiže presné určenie počtu tabuliek (pracovných pozícií) a platových tried na odboroch, oddeleniach či referátoch okresných úradov.

3.1.3.2 Optimalizácia bez zapojenia regiónov?

Počty zamestnancov boli podľa prednostov určené **na základe veľkého dotazníkového prieskumu – hĺbkového auditu a po rokovaní s gestormi za jednotlivé ministerstvá**. Ako vysvetľuje jeden z opýtaných, „*vychádzali z dotazníka (...) myslím, že mali 5800 odpovedí. Skoro na 95% čerpali tie znalosti z (tade). Ministerstvo [vnútra] si zvolilo vlastný marketing, surovo povedané, alebo personalistiku. Tvrdia, že optimalizácia bola nastavená aj na základe rokovaní s jednotlivými útvarmi ministerskými – gestori za ministerstvá*“.

Prednostovia a prednostky **neboli podľa vlastných slov dostatočne zapojení, dokonca nepoznali ani zistenia auditu** – na stôl dostali už len výsledok. V jednom rozhovore napríklad zaznelo: „*Nezakomponovali do optimalizácie prednostov, vôbec. Oni si vytýčili nejakých gestorov za každý úsek štátnej správy, s nimi komunikovali, ale tuto regionálne so mnou úplne nikto. Mne len dali výsledky do ruky, že toto sú výsledky a podľa nich sa mám zariadiť*“.

Ako uviedla aj ďalšia prednostka, mali stretnutie v Banskej Bystrici, kde to bolo nastavené veľmi konkrétne a s nepresnosťami: „*Trebárs, bolo tam napísané, že na odbore dopravy máte štyroch ľudí, robia tam toto a sú k nim pridelené tieto platové triedy. Lenže v našom prípade to veľakrát nesedelo*“.

V niektorých prípadoch nesedel ani opis pozícií: „*Napríklad na životnom je tam vedúci odboru a druhú dali len na odpadové hospodárstvo a na vodné. A chýba mi tam ochrana ovzdušia, (čiže) musím upravovať náplň práce. Odpadové mi (zas) robil vedúci odboru*“.

Ešte horší prípad nastal na ďalšom okresnom úrade, kde **nešlo len o nesprávne určenie platových tried, ale aj o zlé nastavenie počtov zamestnancov**. Majú preto krízovú situáciu na odbore všeobecnej vnútornej správy: „*(Odhadujem, že) polovička priestupkov je odložených, lebo to nestihneme ani začať robiť. (...) Niektoré priestupky, ktoré prídu od polície, ani neriešime, lebo to nestíhame a nepridali nám ani jednu osobu*“.

Prednosta následne upozorňuje: „*... rýchlejšie sa to nedá. Je to obdobný prípad ako trestný čin, síce je to len priestupok, ale nedá sa to riešiť len tak. Sú to ľudské životy a každý jeden prípad treba prehodnotiť, prejednať, zvážiť, a to sa nedá robiť len tak od stola*“.

Na druhú stranu dostali „tabuľky“ na takom odbore, kde ďalšiu pracovnú silu nepotrebujú. Prednostu na to upozorňoval samotný vedúci zamestnanec so slovami, že títo dvaja ľudia sú pre neho zbytoční a mali by ísť na iný odbor.

Dosiahnuť akékoľvek zmeny bolo podľa slov viacerých náročné. „*Mám jeden veľký obal, kde sme to pripomienkovali emailovou komunikáciou. (oni sa) odvolávali stále na*

tých gestorov, že to bolo vyrokované s (nimi). Potom sme stíchli, zbytočné to bolo“.

Ďalšia prednostka priblížila: „*Museli sme si to následne vytelefonovať a upraviť tak, aby to odrážalo reálnu situáciu, pričom (čakáme), či to budú akceptovať alebo nie*“.

V niektorých prípadoch sa im podarilo dosiahnuť zmenu: „*Ja som napríklad dostala na pozemkovom a lesnom mínus dvoch, (...) upravili to na mínus jeden, lebo som dala takú argumentáciu, že diaľnica, reštitučné nároky (...), že mi ľudia budú chýbať*“.

Optimalizácia však viedla podľa respondentov aj k mnohým pozitívam.

Po prvé, **viac ako polovica respondentov** (57%, 8) uviedla, že vďaka optimalizácii dôjde k **zvýšeniu plátov väčšiny úradníkov**. Počas rozhovorov zaznelo, že to bude viesť aj k zlepšeniu ich statusu.

Po druhé, viac ako dve tretiny prednostov (69%, 9) spomenulo **vyrovnanie tried**. Dokonca zaznelo, že to predstavuje jedinou výhodu optimalizácie. Vzápätí však respondentka upresnila, že napriek tomu budú existovať určité rozdiely medzi konečnými mzdami úradníkov: „*Čo sa týka funkčných plátov,¹⁸ je možné ohodnotiť toho-ktorého zamestnanca (ešte) osobným príplatkom, ale ten je (len) obmedzený. Nemenil (sa) od 2013, čiže ťažko*“.

Uchádzač o zamestnanie teda môže predpokladať porovnateľný zárobok za činnosť bez ohľadu na to, na ktorom okresnom úrade sa zamestná.

Po tretie, optimalizácia bude podľa viac ako tretiny (36%, 5) opýtaných prednostov a prednostiek **viesť k zrušeniu povinnosti žiadať súhlas na začatie výberového konania**. Ako vysvetľuje jedna z nich, „*my potrebujeme súhlas z Ministerstva [vnútra] na obsadenie akéhokoľvek uvoľneného štátno-zamestnaneckého miesta a tým, že bude (...) štruktúra úradu striktné daná, tak v podstate už ten súhlas nebudeme potrebovať. (...) Len napíšeme, že na ktoré miesto bude vypísané výberové konanie (...), takže pre nás to bude jednoduchšie, určite*“.

3.2 Mentori

Zákon o štátnej službe priniesol nový systém zaškolenia, ktorý stojí na stanovení presných náležitostí procesu, ale aj povinností a odmien pre určených štátnych zamestnancov – mentorov.

Po 1. júni 2017 je každý štátny zamestnanec v skúšobnej dobe **povinný absolvovať zaškolenie** (adaptačné vzdelá-

¹⁸ Funkčný plat štátneho zamestnanca tvorí mesačne súčet tarifného platu a rôznych príplatkov (za riadenie, zastupovanie, zmennosť a pod.), vyrovnaní či doplatku.

BOX 7.

Formy adaptačného vzdelávania podľa zákona o štátnej službe

- **vstupné adaptačné vzdelávanie** – poskytnutie základných informácií o služobnom úrade, jeho pôsobnosti a fungovaní
- **priebežné adaptačné vzdelávanie** – poskytnutie odborných znalostí a skúseností potrebných na zabezpečenie výkonu činností a plnenie úloh*

* § 163 ods. 3 zákona o štátnej službe.

vanie, pre viac informácií viď box č. 7) **pod vedením mentora**.¹⁹ Podľa zákona o štátnej službe má ísť o „*systemový, organizovaný a hodnotiteľný vzdelávací proces s cieľom zabezpečiť štátnemu zamestnancovi nadobudnutie, rozvoj a využitie jeho odborného a osobnostného potenciálu potrebného na vykonávanie štátnej služby*“.²⁰ Začína dňom vzniku štátnozamestnaneckého pomeru a končí uplynutím skúšobnej doby.²¹

Štátny zamestnanec, ktorý vykonáva funkciu mentora,²² musí spĺňať aspoň jednu z nasledujúcich požiadaviek:

- je absolventom vzdelávacieho kurzu pre mentorov,
- má odbornú prax najmenej 5 rokov,
- vykonáva štátnu službu v tom istom organizačnom útvare nepretržite tri roky.²³

Mentora vymenúva generálny tajomník na návrh vedúceho zamestnanca. V prípade, ak nie je možné určiť mentora zo štátnych zamestnancov (najmä z kapacitných dôvodov), túto činnosť vykonáva vedúci štátny zamestnanec.²⁴

19 Bod 1 metodického usmernenia MV SR k uplatňovaniu ustanovení § 163 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe (ďalej aj ako „Usmernenie“).

20 § 163 ods.1 zákona o štátnej službe.

21 § 163 ods. 2 zákona o štátnej službe.

22 §163 ods.5 zákona o štátnej službe.

23 Bod č. 3 Usmernenia.

24 V prípade, ak v organizačnom útvare nie je možné určiť mentora z dôvodu, že žiadny štátny zamestnanec (nie vedúci zamestnanec) nespĺňa ani jednu z požiadaviek, priamy vedúci zamestnanec okamžite predloží Centru vzdelávania a psychológie SPSČaOÚ návrh na zaradenie štátneho zamestnanca na absolvovanie kurzu zameraného na výkon činnosti mentora (pre viac informácií viď Bod č. 4 Usmernenia).

Poverený štátny zamestnanec zaškoluje spravidla jedného, výnimočne dvoch a viac úradníkov súčasne.²⁵ Postupuje podľa vopred pripraveného **plánu zaškolovania (adaptačného vzdelávania)**, pričom, čo sa týka formy, môže ísť o kurz, seminár, workshop, tréning, inštruktáž, prednášku, konferenciu, e-learning, webinár, stáž, študijný pobyt alebo samoštúdium.²⁶ Medzi témy, ktoré má zaškolovanie obsahovať, patria: informačné systémy služobného úradu; úlohy a postavenie úradu, v ktorom pracujú; vnútorné predpisy a podmienky vykonávania štátnej služby.²⁷

Okrem stanovenia presných náležitostí, ktoré musí mentor a zaškolovanie spĺňať, priniesla ostatná právna úprava aj finančné odmeny. Za zaškolovanie má mentor dostať príplatok, a to:

- 10 % z jeho platovej tarify, ak bude pripravovať jedného štátneho zamestnanca,
- 15 % z jeho platovej tarify, ak bude pripravovať súčasne dvoch alebo viacerých štátnych zamestnancov.²⁸

Rovnako sa zaviedla povinnosť, že do 10 pracovných dní od skončenia adaptačného vzdelávania musí mentor vyhodnotiť jeho priebeh.²⁹

Na okresných úradoch absolvovalo **v období od 1. januára 2018 do 1. marca 2019 adaptačné vzdelávanie 380 zamestnancov okresných úradov**, pričom v evidencii bolo celkovo 300 mentorov (v priemere 1,27 zamestnanca na 1 mentora). Takmer pätina (19 %, 56) mentorov absolvovala školenie Mentoring vo verejnej správe IVS, zvyšných 244 (81 %) už spĺňalo požiadavky na výkon funkcie mentora.

Na 13 OÚ (18 %) neprebiehalo adaptačné vzdelávanie vôbec. Spolu na 23 OÚ (32 %) sa vyskytla situácia, že mentor zaškoloval 2 alebo viac zamestnancov súčasne (48 mentorov).

25 § 163 ods. 5 a 6 zákona o štátnej službe.

26 Bod č. 10 Usmernenia.

27 Povinnou súčasťou priebežného adaptačného vzdelávania sú všeobecne záväzné právne predpisy súvisiace s výkonom štátnej služby, organizácia a činnosti štátnej správy, inštitúcie Európskej únie a fungovanie Európskej únie a všeobecne záväzné právne predpisy priamo súvisiace s výkonom štátnej služby na príslušnom štátnozamestnaneckom mieste (pre viac informácií viď Prílohu č. 1 Usmernenia).

28 Bod č. 8 Usmernenia.

29 Vyplnené formuláre má odovzdať príslušnému personálnemu útvaru na založenie do osobného spisu (pre viac informácií viď bod č. 18 Usmernenia).

GRAF Č. 8

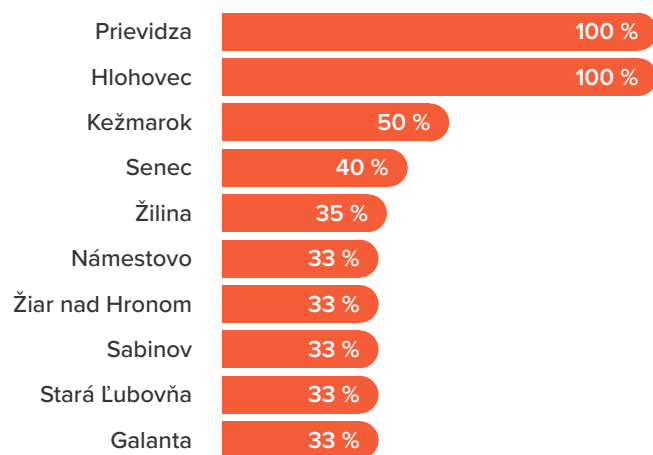
Okresné úrady s najvyšším počtom zamestnancov na jedného mentora



Zdroj: MV SR na základe žiadosti o sprístupnenie informácií, vlastné spracovanie

GRAF Č. 9

Okresné úrady s najvyšším podielom mentorov pre 2 a viac zamestnancov súčasne na celkovom počte mentorov



Zdroj: MV SR na základe žiadosti o sprístupnenie informácií, vlastné spracovanie

Podľa priemerných hodnôt boli **najviac vyťažení mentori na OÚ Prievdza**, kde na 1 mentora pripadali 3 zamestnanci. Nasledoval OÚ Hlohovec s 2 zamestnancami na 1 mentora.

Mierne odlišný pohľad poskytuje ukazovateľ podielu mentorov pre 2 a viac zamestnancov súčasne na celkovom počte mentorov na okresnom úrade. Najviac vyťaženými ostávajú OÚ Prievdza a OÚ Hlohovec, z prvej desiatky ale vypadol napríklad OÚ Bratislava, OÚ Košice a OÚ Topoľčany. Dôležité tak je aj rozloženie prísunu nových zamestnancov v čase a počet dostupných mentorov, medzi ktorých je možné zamestnancov prerozdeliť.

3.2.1 Zistenia z rozhovorov s prednostami

Všetci z oslovených prednostov a prednostiek mali skúsenosť s využitím mentora na svojom úrade. **Každý jeden z nich ho hodnotil pozitívne.** Viacerí však poukázali na fakt, že tento systém existoval už v minulosti: „*Naši zákonodarcovia sa robia, že niečo robia a to, že zoberú jednu vec a potom ju dajú naspäť ako novú, aby to vyzeralo, že sa niečo robí, ale nerobí sa.*“

Kladné vnímanie mentoringu súviselo predovšetkým s tromi skutočnosťami.

Po prvé, respondenti považujú za **nevyhnutnosť poskytnúť novému zamestnancovi informácie o chode a štruktúre úradu, interných predpisoch, ale aj odborné vedenie.** Ako uviedla jedna prednostka: „*Keď príde nový človek, tak ten mentor je neskutočná vec, aby vôbec si uvedomil, do čoho prišiel*“. Podobne sa vyjadrila v rozhovore aj iná prednostka – mentori majú nezastupiteľnú úlohu, lebo sa „*venujú sa danému človeku a ukážu mu všetko, čo sa týka, napríklad, základných informačných systémov Fabasoft, ale aj špeciálne programu pre pozemkový odbor alebo dopravu.*“ Tieto systémy totiž nebývajú predmetom školení (pre viac informácií viď časť Kompetenčné vzdelávanie).

Po druhé, súčasné nastavenie systému adaptačného vzdelávania podľa viacerých prednostov umožňuje **jasné vyvodzovanie zodpovednosti voči mentorom. Za svoju činnosť sú totiž hodnotení.** Treba však zdôrazniť, že požiadavky sa medzi okresnými úradmi mierne odlišujú. Počas jedného rozhovoru napríklad zaznelo, že dĺžka zaškoľovania aj povinnosti závisia od novoprijatého zamestnanca: „*(Niekoľko) za 20 minút všetko vie a (niekomu) sa dávajú do hlavy (informácie) dva mesiace a on nič*“. Na inom okresnom úrade prednosta vyslovene požaduje po každom mentorovi, „*aby sa každý deň stretol s novoprijatým zamestnancom, aby mu vysvetlil, čo mu nie je jasné z aplikácie zákona na tom príslušnom odbore.*“ Následne prednosta doplnil: „*Každého z mentorov si (pravidelne), či už na pracovnej porade alebo inak, zavolám a vypočujem si ich – čo všetko dostal ten nový štátny*

zamestnanec“. Zaujímá ho, ako presne bol vedený, pretože na základe toho hodnotí vedúcich zamestnancov: „...*takže toto si musia ustrážiť... musia poskytnúť komplexný personálny a odborný servis tomu zamestnancovi*“. Obdobne to vnímala aj iná respondentka – teraz je podľa nej jasné, koho môžu brať na zodpovednosť, pokiaľ sa do tej problematiky nový zamestnanec nedostal.

Po tretie, **mentori dostávajú za svoju činnosť finančné ohodnotenie**. Viac ako dve tretiny (71 %, 10) respondentov pritom jeho výšku považujú za dostatočnú, resp. vnímajú ju pozitívne. Konkrétne zaznelo: „*Vzhľadom na mizériu tých plátov aké sú, tak poteší aj ten mentorský príplatok*“ či „*to, že vôbec tí zamestnanci majú za to nejaké peniažky navyše, takže to je jednoznačne pozitívum*“.

Na niektorých okresných úradoch mohlo toto prilepšenie podľa prednostov spôsobiť aj napätie: „*Samozrejme, je tiež trochu trňom v oku, že koho si kto vyberie*“. Objavili sa však aj názory, že príplatok nie je smerodajný či dokonca potrebný: „*Berú to aj bez, aj keby ten príplatok nebol, podľa mňa. Už z toho titulu, že si vychováva na svojom odbore toho ďalšieho zamestnanca, aby ten odbor fungoval a aby sme nemuseli vypo-máhať a tak ďalej*“.

Samotnú kvalitu mentoringu môžu ovplyvňovať najmä tri skutočnosti. Viac ako tretina prednostov (43 %, 6) priznala, že ich zamestnanci vykonávajúci túto činnosť spĺňajú zákonom stanovené podmienky, **no nezúčastnili sa žiadneho školenia**. Za ďalší faktor ovplyvňujúci úroveň zaškolenia považujú **administratívne povinnosti** – mentor musí do 10 dní od skončenia adaptačného vzdelávania vyhodnotiť priebeh a vyplniť formuláre. Jedna prednostka explicitne uviedla: „*To papierovanie si myslím, že by sa mohlo aj zrušiť, alebo zredukovať, pretože to najviac zatažuje tých mentorov. On si musí urobiť svoju prácu, venovať sa tomu kolegovi a ešte aj papierovanie, hej? Ja viem, že na základe toho papieru dostane tú (finančnú) odmenu, ale myslím si že to môže sa zjednodušiť*“.

Za jeden z najväčších problémov sa považuje **nedostatok odborného personálu na okresných úradoch tretieho typu**: „*Na odbornú pozíciu je jeden zamestnanec (...) keď vy-padne, nedokáže vodárka zaškoliť nového zamestnanca trebárs na odpady, pretože to absolútne nie je jej agenda. Máme problém to vykryť*“. Rovnakú skúsenosť majú na inom okresnom úrade tohto typu. Riešia to tak, že sa chodia zaškoľovať na iné okresné úrady, prípadne prednosta poverí pracovníkov s najpodobnejšou agendou.

3.3 Kompetenčné vzdelávanie a odborná podpora pre zamestnancov

Kompetenčné vzdelávanie predstavuje systematickú prípravu a rozvoj schopností štátnych úradníkov. Môže ísť o odborné, jazykové a manažérske vzdelávanie alebo o vzdelávanie zamerané na osobnostný rozvoj a informačné technológie.³⁰ Konkrétny plán vypracúva vedúci zamestnec na základe požiadaviek na odbornosť úradníka a výsledkov jeho služobného hodnotenia.³¹

Podľa informácií z MV SR poskytnutých autorom³² sa vzdelávanie pracovníkov okresných úradov realizuje najmä prostredníctvom jeho príspevkových organizácií:

- Centra účelových zariadení v jeho jednotlivých strediskách,³³
- IVEs – organizácie pre informatiku verejnej správy Košice.

MV SR každoročne uzatvára kontrakt s Centrom účelových zariadení – stredisko Inštitút pre verejnú správu (ďalej len „IVS“) (vid' tabuľku č. 14) a zmluvy s IVEs – organizácie pre informatiku verejnej správy Košice (pre zoznam faktúr vid' tabuľku č. 15).

V prípade, ak by tieto príspevkové organizácie neboli schopné zabezpečiť všetky požadované vzdelávacie aktivity, pristupuje sa k výberu vhodného externého poskytovateľa prostredníctvom verejného obstarávania.

3.3.1 Zistenia z rozhovorov s prednostami

Takmer každý z opýtaných prednostov a prednostiek uviedol, že kompetenčný plán vzdelávania robí **výhradne vedúci zamestnanec so svojim podriadeným**. Jeden prednosta dodal, že nemá problém komunikovať so zamestnancami, ak tam ich vedúci nie je. Iní uviedli, že sú dobre informovaní, či dokonca, že v danej veci usporadúvajú špeciálnu poradu.

V troch štvrtinách prípadov (75 %, 12) dochádza podľa respondentov k bezproblémovému napĺňaniu plánu vzdelávania. Výnimku tvoril jeden okresný úrad

30 § 164 ods. 2 Zákona o štátnej službe.

31 §164 ods. 3 Zákona o štátnej službe.

32 Odpoveď Ministerstva vnútra SR na žiadosť o sprístupnenie informácií doručenej vypracovaná dňa 17.5.2019.

33 Medzi strediská patrí: Inštitút pre verejnú správu (Bratislava), Kremene (Tatranská Lomnica), Krupina Tepličky, (Krupina), Maják (Senec), Signál (Piešťany), Smrekovec (Donovaly) a SUZA Bratislava (Bratislava).

TABUĽKA 14.

Kontrakty uzavreté s IVS za rok 2019 (k 31. 10. 2019)*

Objednávateľ	Dodávateľ	Názov zmluvy	Predmet činnosti	Cena za 1 osobodeň**	Celková čiastka
Ministerstvo vnútra SR	Centrum účelových zariadení - stredisko Inštitút pre verejnú správu Bratislava	Kontrakt č. 1 na realizáciu vzdelávacích aktivít v roku 2019 uzatvorený medzi Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a Centrom účelových zariadení stredisko Inštitút pre verejnú správu	Príprava, zabezpečenie a vyhodnotenie vzdelávania cieľovej skupiny – zamestnanci MV SR a zamestnanci územnej samosprávy plniaci úlohy preneseného výkonu štátnej správy	25 €	315 350,00 €
Ministerstvo vnútra SR	Centrum účelových zariadení - stredisko Inštitút pre verejnú správu Bratislava	Kontrakt č. 2 uzatvorený medzi Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a Centrom účelových zariadení stredisko Inštitút pre verejnú správu na realizáciu vzdelávacích aktivít v roku 2019	Realizácia špecializovaných školení na úseku bezpečnosti ochrany zdravia pri práci a požiarnej ochrany	40,25 €	232 322 €

* Pre zoznam faktúr viď: <https://bit.ly/2oCz3ZH>.

** 8 vyučovacích hodín po 45 minút.

Zdroj: MV SR, vlastné spracovanie

TABUĽKA 15.

Zoznam uhradených faktúr IVES za rok 2019 (k 31. 10. 2019)

Číslo faktúry	Prijemca tovaru/ služby	Dodávateľ	Predmet činnosti	Dátum dokladu	Celková suma vrátane DPH	Z toho na školenie
101185119001589882019	RO MV SR	IVES-Organizácia pre informatiku VS	Údržba - Softvér update (update-aktualizácia program.prod.)	30. 9. 2019	269 445 €	53 250 €
101185119001173132019	RO MV SR	IVES-Organizácia pre informatiku VS	Údržba - Softvér update (update-aktualizácia program.prod.)	30. 6. 2019	276 048 €	53 250 €
101185119000670032019	RO MV SR	IVES-Organizácia pre informatiku VS	Údržba - Softvér update (update-aktualizácia program.prod.)	31. 3. 2019	261 990 €	53 250 €
101185119000561192019	RO MV SR	IVES-Organizácia pre informatiku VS	Ostatná komunikačná infraštruktúra	28. 2. 2019	12 €	0 €
101185119000260642019	RO MV SR	IVES-Organizácia pre informatiku VS	Ostatná komunikačná infraštruktúra	31. 1. 2019	24 €	0 €

Zdroj: Centrálny register zmlúv, vlastné spracovanie dostupné na: <https://bit.ly/2QIYxG1>

druhého typu, kde si niektorí skúsení zamestnanci majú problém naplniť 5 odškolených dní, lebo si z ponúkaných školení nemajú čo vybrať.

Školenia považovali prednostovia a prednostky vo všeobecnosti za veľmi dôležité: „*Samozrejme, keď prichádzajú do štátnej služby, nevedia všetko, a preto sú dôležité všetky školenia, ktoré sa im poskytnú.*“ **Všetci sa zhodli, že ich zamestnanci absolvovali najviac školení na IVS.**³⁴ Ako hlavný dôvod uviedli fakt, že sú zadarmo.

V súvislosti s ponúkanými školeniami pre štátnych zamestnancov sa však dajú identifikovať tri hlavné problémy.

V prvom rade sa opakovala **kritika nutnosti vycestovania zamestnancov**: „...*toto hromadné cestovanie je neefektívne vynakladanie finančných prostriedkov*“. Viacerí prednostovia a prednostky pritom poukázali na zlepšenie oproti minulosti. „*Už sa tu na východe uskutočnili nejaké školenia. Na každej porade apelujeme na našich nadriadených v tejto veci.*“ Centrum účelových zariadení autorov informovalo, že v roku 2018 na okresných úradoch uskutočnilo 64 školení.³⁵

V druhom rade sa spomínala **nedostatočná kvalita školení**. Poukazovalo sa pritom buď na slabý výkon lektorov alebo na nedostatočne široký záber ponuky.

Vo veci kvality lektorov jedna prednostka konkrétne uviedla: „*Potrebuje napríklad vyškoliť zamestnanca k stážnostiam. Musia (ich) vedieť posúdiť, je to dôležité. A prídu na školenie a tam povie lektor, ak sa v niečom pomýlim, tak ma opravte. A moji zamestnanci ho aj opravujú. To je strašné*“. Iná prednostka uviedla, že mnohokrát aj keď urobí MV SR v rámci svojho zariadenia školenie, lektor to pojme zle. Opakovane sa podľa nej robí školenie o správnom konaní a „...lektor ide od piky a ľudia, ktorí sú tu roky, to tak nepotrebujú“.

Ponúkané školenia sa často javia ako nedostatočne:

- zohľadňujúce prax a situáciu na okresných úradoch,
- špecializované v oblastiach, ktoré musia zamestnanci v odbornej rovine riešiť,
- diverzifikované podľa úrovne znalostí a skúseností zamestnancov.

34 Toto potvrdili aj informácie priamo z Centra účelových zariadení poskytnuté autorom: „Školenia zamestnancov MV SR a okresných úradov sa konajú väčšinou v Inštitúte pre verejnú správu v Bratislave.“ Odpoveď na infožiadosť zo dňa 17. 05. 2019.

35 Odpoveď na infožiadosť zo dňa 17. 05. 2019.

Ako uviedla jedna prednostka, v rámci školení sa **zvyčajne nezohľadňuje situácia na okresných úradoch**. Napríklad, „*nás na okresných úradoch nezaujímajú nadlimitné, ale len tie najmenšie zákazky*“. Rovnako sa počas školení neuvádza, ako si majú v praxi vykladať zákony, s ktorými na okresných úradoch robia najčastejšie.

Celkovo podľa jednej respondentky „*absentuje možnosť školiť zamestnancov priamo na ich špecializáciu. Tých z katastra na katastrálny zákon. Tie školenia sú to také všeobecné, napríklad na správny zákon*“. Ďalšia prednostka upresnila, že školenia v zariadení MV SR sú „*zamerané na psychohygienu a podobné veci*“ a „*špecializované štátne správy už sú nechané, že ich budú zaškolovať samotné ministerstvá (...) a tam pociťujeme, že je tých školení podstatne menej, a tiež (nereagujú) pružne na novely zákonov*“. To potvrdila aj iná prednostka: „*Nestíhame všetkých k novým zákonom preškoliť a medzi tým sa zas niečo zmení*“.

Nedostatky vnímajú aj pri školeniach zameraných na osobnostný rozvoj a rozvoj kompetencií, ktorých absolvovanie zamestnanci „*skôr pociťujú ako stratu času, že nemajú čas potom robiť odbornú robotu*“. Niektoré sa navyše opakujú: „*Niekedy mi povedia s úsmevom, no čo, zase bude úloha ako prevezím čln na opustený ostrov?*“ Podľa prednostky ich pritom musia absolvovať, ak chcú dostať dobré hodnotenie. V ďalšom rozhovore sa zvýraznilo, že by zamestnanci skôr prijali **školenia k cudzím jazykom**. Taktiež sa poukázalo na **absentujúce školenia k informačnému programu FABASOFT**. Situáciu by pritom výrazne zlepšilo napríklad aj uskutočňovanie nárazových školení pre novoprijatých zamestnancov.

Viacero prednostov zdôraznilo, že sa **neprihliada na mieru odbornosti a roky praxe ich zamestnancov**. V jednom rozhovore dokonca zaznelo: „*...tí, ktorí sú tu 25-30 rokov, tak už majú trochu problém nájsť niečo nové, čo by ich v podstate niekam posunulo. A zase chodiť na školenia len kvôli tomu, žeby si tam odsedeli tú časť dňa a (dostali) takú kvačku (...), tak to asi nemá veľký význam*“.

Tretím problémom, na ktorý poukázali viac ako dve tretiny prednostov (71%, 10), **bol nedostatok finančných prostriedkov**. Je to problematické najmä v súvislosti s absenciou odborných školení. V rozhovoroch sa opakovane zdôrazňovalo, že za školenia jednotlivých ministerstiev sa musí často platiť. Platí to vždy vtedy, keď sa uskutočňujú v spolupráci so súkromnou agentúrou. V jednom rozhovore prednostka dokonca upozornila, že sa to deje aj inokedy:

„Novela zákona katastrálneho sa školila človekom, ktorý robí na úrade geodézie a kartografie a bolo (to) vyslovene určené pre zamestnancov katastrov okresných úradov a proste vypýtali si za to poplatok“. Následne dodala, že považuje za problém, „pokiaľ takéto školenie (...) vybehne v prvej polovici alebo v prvom štvrtroku roku a nevieme, aké (dobré) školenie ešte príde do konca roka... tiež je hlúposť minúť si všetky peniaze, ktoré máme na celý rok, proste pre jeden odbor (...) a povedať potom, viete čo pardon, kataster nám minul celých 700 €, čo sme mali pre celý úrad určený na školenia, takže vy už nemôžete ísť nikam.“

Celkovo teda **nie je jednoduché preškoliť všetkých zamestnancov**, čo to potrebujú: „Nemôžem si dovoliť vyslať celý odbor“. Je však potrebné poukázať na **odlišnú situáciu na okresných úradoch prvého typu**. „Na školenia máme dosť peňazí aj zato, že sme s krajskou pôsobnosťou a nemáme problém, aby sme to vykryli. Ani tie drahšie, čo sú napríklad v Tatrách pre stavbárov.“ Viacerí prednostovia potom považujú za riešenie **vyslať na školenie len pár zamestnancov, ktorí následne spravia interné školenie pre svojich kolegov**.

Ak sa za školenie musí platiť, spája sa s tým aj **administratívna záťaž**, keďže musí prebehnúť verejné obstarávanie. A to aj vtedy, keď to podľa respondentov nedáva zmysel. V prípade menšieho okresného úradu (tretieho typu) museli robiť obstarávanie na školenie o správnom poriadku usku-točnenom na Univerzite Komenského v Bratislave, pričom vedeli, že to nik iný nerobí. „Je to úplne smiešne, však keď je jedinečné školenie, že ho robí len jeden subjekt v danej chvíli v re-publike, tak aké verejné obstarávanie (to je)? (...) akože robíme (to) pro forma, Kocúrko [sic].“ Centrum podpory pritom uskutočnenie tohto verejného obstarávanie s nízkou hod-notou delegovalo na okresný úrad. V tejto súvislosti viacero prednostov a prednostiek poukázalo na fakt, že okresné úrady od 2013 nemajú právnu subjektivitu, a teda musia žiadať o súhlas a uvoľnenie prostriedkov. „Neviem, či to bol dobrý krok. Nevidíme do tohto rozpočtu, tak nemôžeme s ním narábať. Je to finančne obtiažne a neflexibilné, aby sme vybavili školenie pre nejakého zamestnanca. Musíme si zistiť, či sú na to prostriedky telefonicky, potom písomne požiadať. Je to záhlavé.“

Ako upozornil jeden prednosta, **školenia zohrávajú dôležitú úlohu aj z toho dôvodu, že zamestnancom nechodia vykonávací predpisy**. „Kedysi dávno bolo dobrým zvykom, že keď vyšla von nová právna norma, vychádzali vyko-návacie prepisy. Teraz vychádza veľa právnych noriem, neustále sa menia a tie vykonávací predpisy nie sú k dispozícii.“ Keď sa

na výklad spýtajú zamestnanci počas školenia, „lektori pove-dia, že je to ich názor a nemusí to byť berná minca, ale keď vyšiel kedysi vykonávací predpis, bolo to brané ako dané.“

V odbornej agende majú zamestnancov okresných úradov metodicky riadiť príslušné ministerstvá. Preto sa ako ďalšie riešenie ponúka žiadosť o výklad.

Výskum Inštitútu SGI z roku 2018 v tejto veci poukázal na zásadný problém – **fluktuácia zamestnancov na úrovni ministerstiev má vplyv na to, ako odborne vedľa poradiť štátnym zamestnancom na okresných úradoch** (Prachárová, Kačur 2018). Ako vtedy vysvetľovali vedúci zamestnanci: „Nie je zhora nikoho, kto by to vysvetlil, lebo keď s tým niekto nerobil 5 rokov, nebude rozumieť súvislostiam v zákone“ (Prachárová, Kačur 2018:58). Dokonca padlo vyjadrenie: „Ja chápem, že všade sa obmieňajú ľudia, ale tí mladí nevedia. Najbližších 10 rokov ako urobíme, tak bude, lebo nie je nikto zhora, kto by nám odbornú pomoc poskytol. Zákony sú také, že ak s tým človek nerobil (...) tak nám nevie vysvetliť tie súvislosti. **Tam na ministerstve by mali rozmýšľať, koho prijmu**. Mali by tam byť odborníci z praxe. To je na každom jednom odbore“ (Prachárová, Kačur 2018:58-59)(dôraz dodaný autormi). Malo by podľa nich dôjsť k zjednoteniu výkladu a „každý po vlastnej línii by mal dostávať viac informácií. Ak dajú novelu zákona, tak by mali existovať oficiálne výklady“ (Prachárová, Kačur 2018:59).

Aj tento rok sa to ukázalo ako problém. **Takmer tretina opýtaných má negatívnu skúsenosť – aj v podobe odlišných stanovísk rezortov v jednej veci**. Počas rozhovoru sa napríklad prednosta rozpamätala na medializovaný prípad vyrubenia pokuty pre človeka, ktorý sa pomýlil pri zadávaní ŠPZ. Dve oslovené ministerstvá dali okresnému úradu protichodné stanoviská – Ministerstvo dopravy uviedlo, že odpor majú zamietnuť a MV SR, že nie. „Bolo to teda na posúdení štátneho zamestnanca. My sme odpor na základe postoja ministerstva dopravy odmietli a dotyčný človek to dal na súd a ten mu dal za pravdu.“ Podľa prednostky sa riadia už iba rozhodnutím súdu. Podobnú skúsenosť opísal aj ďalší prednosta: „Stalo sa u nás, že z jedného rezortu nám z dvoch odborov prišli diametrálne odlišné stanoviská, a to by sa nemalo stať.“ Na veľmi negatívnu skúsenosť so snahou získať radu na ministerstve narazila pri svojom rozprávaní prednosta okresného úradu druhého typu: „Kolízia dvoch áut, medveď prešiel cez cestu, jeden človek zomrel. Prišla žaloba. Žalujú okresný úrad. Vdova s dvoma dcérami, že máme im vyplatiť 55 000 zo zákona a trikrát po 55 000 podľa Občianskeho zákonníka. Prvá

vec, nemám právnika. Systemizované miesto. Nemám. Žaloba je na mňa, na okresný úrad. Nemám právnu subjektivitu. Nie som štatutár, nemám peniaze. Z čoho to môžem dať? Porada na životnom prostredí, čo ideme robiť. Vážení toto sa stalo, je tam smrť. My sme vedeli, čo asi ideme robiť, lebo tí moji ľudia sú naozaj fakt odborníci. Na stanovisko som čakala 4 mesiace. Ministerstvo životného prostredia. A také stanovisko, že nič. Nič sa z toho nedalo vybrať, ani či si ľavý, ani či si pravý, ani červený modrý.“

3.4 Služobné hodnotenie

Služobné hodnotenie predstavuje **jeden z najsilnejších nástrojov v oblasti riadenia ľudských zdrojov** (Murphy, Cleveland 1995). Potvrdzuje to aj Európska komisia (2017 b), podľa ktorej rôzne formy služobného hodnotenia alebo hodnotenia výkonnosti predstavujú základný kameň manažovania štátnych zamestnancov.

Okrem toho, že slúži ako zdroj legitimacy pre niektoré personálne rozhodnutia, prináša mnoho príležitostí pre praktické využitie pri chode organizácií (Prachárová 2018). Prostredníctvom služobného hodnotenia je možné presne identifikovať výkonných i nevýkonných úradníkov. Rovnako je na základe zozbieraných dát možné určiť postupy, ako ich motivovať k lepším výkonom a aký je najvhodnejší plán pre ich ďalšie vzdelávanie sa a zlepšovanie zručností (Prachárová, Košťál 2017). Celkovo sa tak môže dosiahnuť vyššia produktivita a spokojnosť štátnych zamestnancov. Nehovoriac o tom, že prostredníctvom služobného hodnotenia sa dá sledovať dosahovanie vyšších cieľov celej inštitúcie (Prachárová 2018).

BOX 8.

Služobné hodnotenie

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

Aj vzhľadom na uvedené je riadenie výkonnosti v štátnej, resp. verejnej správe mnohých krajín EÚ buď priamo založené na služobných hodnoteniach (hodnoteniach výkonnosti), alebo k tomu smerujú (Európska komisia 2017 b). 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 (viď Európska komisia 2017 b).³⁶

V novom zákone o štátnej službe došlo **k opätovnému zavedeniu služobného hodnotenia** (viď box č. 8). Hodnotia sa konkrétne odborné vedomosti úradníka, jeho výkonnosť, schopnosti a kompetencie a prístup k osobnému rozvoju či k vzdelávaniu. Vykonáva ho priamy nadriadený vedúci zamestnanec do 31. januára za obdobie predchádzajúceho kalendárneho roka. Ak hodnotený štátny zamestnanec v služobnom hodnotení nedosiahne vynikajúce výsledky alebo veľmi dobré výsledky, dostane návrhy na zlepšenie vykonávania štátnej služby.

3.4.1 Zistenia z rozhovorov s prednostami

Služobné hodnotenie vnímali prednostovia prevažne pozitívne. Môže podľa nich pôsobiť na zamestnancov motivačne a zvýšiť pracovnú morálku. Rovnako to predstavuje jeden z mála nástrojov na ukončenie pracovného pomeru.

Okrem uvedených pozitív však prednostovia poukázali aj na viaceré problémy vyvstávajúce v praxi.

Po prvé, prednostovia **nemajú v rukách nakladanie s finančnými prostriedkami a ani rozhodovanie o personálnych záležitostiach**. Ako poukázala jedna z prednostiek: „Určite by sme vedeli rozdeliť prostriedky rozumnejšie a adresnejšie ako teraz, keď sa to rozdeľuje z centra podľa hodnotenia. Lebo ja neviem zaručiť, že či napríklad vedľajší úrad v ďalšom meste okresnom nepodával samé jednotky a minimum dvojiek, aj možno my sme boli prísnejší.“

Po druhé, prednostovia a prednostky **hodnotia iba vedúcich zamestnancov** – zvyčajne teda nemajú v rukách priebeh služobných hodnotení na nižších úrovniach. „Kde ja mám záruku, že skutočne podľa toho kľúča išiel“, že všetci „tí, ktorí sú vlastne norma, sú trojka“. Šéfovia okresných úradov tretieho typu v tomto zmysle poukazovali na menší počet

36 Prístupy jednotlivých krajín sa samozrejme líšia odrážajúc existujúci systém a kultúru štátnej/verejnej správy. (Prachárová 2018)

zamestnancov a familiárne vzťahy, ktoré môžu ovplyvniť výsledok hodnotenia. Jeden dokonca uviedol: „... bude treba trochu dlhší čas, aby aj v tých hodnoteniach možno aj tí vedúci niekedy nezohľadňovali, že sú kamaráti, že musia byť aj kritickí, aj keď nechcú“.

Po tretie, opakovane sa poukazovalo na **nízke mzdy na okresných úradoch a služobné hodnotenie ako možnosť mierne zamestnancom priliešiť ich zárobok**.

Napríklad zaznelo: „Platy sú malé, tak málokto je taký, že by tým zamestnancom aspoň cez toto hodnotenie nechcel pridať nejakých pár eur. Takže motivačný prvok sa tam stráca.“ Dokonca padlo: „Príklad hovorím, máte tri deti a prídete o 100 €, ktoré môžu rozhodnúť o tom, že či Vy prežijete alebo či Vám zoberú deti, aj to sa môže stať. Som to dal do (extrému), ale tak musí tam byť trochu aj toho humánneho, by to malo hrať úlohu, ja (by) som, samozrejme, pomohol.“ Ďalej prednosta priznal, že zamestnáva na úrade veľa samoživiteliek, čiže to zohráva úlohu pri hodnotení a iných personálnych rozhodnutiach.

Po štvrté, podľa niektorých prednostov je **problematické samotné nastavenie hodnotenia**. Nevedia napríklad, čo si majú predstaviť pod rozvojom osobnostných kompetencií. Rovnako niektorí z nich nepovažujú za dostatočné percentuálne ohodnotenie: „Pri každom som sa snažila napísať aspoň zopár slov, aj keď to nebola moja povinnosť, pretože len to bodové ohodnotenie sa mi zdalo veľmi také – také vágne“. Podľa jednej prednostky práve slovné ohodnotenie môže pre zamestnanca veľa znamenať. Ako príklad uviedla zamestnankyňu pred dôchodkom, ktorá je výborná odborníčka a už ju po výkonnostnej stránke podľa prednostky ani netreba hodnotiť: „...takže skôr tá ľudská stránka (je dôležitá), aby bola ešte motivovaná do práce. Ale zase, čím iným ju motivujem, keď nemám peniaze.“ Podľa ďalšej respondentky je služobné hodnotenie ako celok momentálne nastavené **skôr pre súkromný sektor ako pre štátny**: „Ten zákon je spravený skôr tak pre sektor, ja neviem, nejakej firmy, ktorá ponúka produkt, či už bankový sektor, že tuto keď predáš x pôžičiek alebo poisťiek, tak ti dáme toľko a toľko“. V realite je ťažké dosiahnuť jednotku, nakoľko štátny zamestnanec má presne určené svoje povinnosti. „Štátny zamestnanec môže rozhodovať len, čo mu zákon dovoľuje. Nemôže si zobrat' od vedľa od stola od suseda, že ukáž, rozhodnem to ja, lebo veď mám čas. Jednoducho má dané mantinely, v ktorých sa môže pohybovať“. Podľa nej vždy závisia od toho, či príde klient a chce nejaké rozhodnutie, alebo nepríde. Až následne sa dá pozerat' na to, či vedia jeho vec vybaviť v lehote: „V tom hodnotení by mne bohato postačilo

(dať kategórie): efektívnosť práce a výkonnosť práce, že či si stíha alebo nestíha“.

Po piate, opakovane zaznelo, že v prípadoch, **ak sa činnosť zamestnancov hodnotí komplexne, je to časovo náročné**. Jedna prednostka poukázala najmä na problémy väčších okresných úradov: „Viem si predstaviť úrady, kde už tých zamestnancov je sto alebo aj viac, a v danom odbore dajme tomu ten šéfodboru má vyhodnotiť 30-40 zamestnancov, a keď si má na každého vyčleniť pol hodinu, no tak to už cíti“. Rovnako zaznelo: „Začína to byť celkom problém popri svojej vlastnej práci nájsť si dostatok času, aby, teda ak to má robiť tak, ako by sa to malo byť. Mali by sa porozprávať a pripraviť sa na to, to nie je jednoduché, je to hodne náročné“.

Po šieste, **ukončenie pracovného pomeru na základe výsledkov služobného hodnotenia sa ukazuje ako problematické**. Podľa prednostov to súvisí s faktom, že nie je možné okamžité odvolanie.

Vo výskume z roku 2018 v tomto zmysle prednostovia

BOX 9.

Nedotknuteľnosť vedúcich zamestnancov?

V rozhovoroch sa opakovane upozorňovalo na nedotknuteľnosť vedúcich zamestnancov. Vedúci zamestnanci sú v stálej štátnej službe, zatiaľ čo prednostovia sú politickými nominantmi, a teda padajú aj vyjadrenia „tebe sa čas pomaličky kráti“. Prednostovia viackrát naznačili, že sú v nevýhode a ťažko sa im reaguje na vyjadrenia podriadených, že budú robiť len do výšky svojho platu. Nemajú totiž v rukách dostatočnú voľnosť v odmeňovaní zamestnancov či v robení personálnych rozhodnutí. Navyše, „... nový zákon o štátnej službe nedáva takmer žiadne možnosti trestu, jediné je porušenie pracovnej disciplíny... (a) služobné hodnotenie, čo je nedostatočný nástroj, lebo je subjektívne, čiže je to napadnuteľné“. Pri porušení pracovnej disciplíny sa o ukončení pracovného pomeru nerozhodne okamžite. V tomto kontexte sa objavila výrazná kritika právnej úpravy: „Najhoršie je zavedenie inštitútu, že pri porušení pracovnej disciplíny sa musí zriadiť komisia. Ja toho zamestnanca potrebujem hneď upozorniť a nie, že zriadiť komisiu a čakať... Navyše, stanovisko komisie nemá pre mňa záväzný charakter, tak načo to je. Napríklad sa človek nezapisuje do dochádzkovej knihy, je to jasné...no tou komisiou sa to všetko predlžuje... A štátni zamestnanci nadobúdajú pocit, že sú nedotknuteľní.“ Celkovo to vedie podľa jedného predostu k tomu, že vedúci zamestnanci sú chránení ako „tatranskí medvedí“, čo je dobré pri „pracantoch“, ale veľmi zlé pri „lajdákoch“. Vo výsledku to pocíti aj občan.

vyzdvihovali, že **hodnotenie je subjektívne** (Prachárová 2018, Prachárová, Kačur 2018). Tento rok sa opätovne spomínali situácie, kedy bola napadnutá objektivita celého procesu. Prednostovia však uvádzali aj jasné riešenia. Na jednom okresnom úrade prednosta najskôr spravil poradu, kde si so zamestnancami vysvetlili postupy pri hodnotení a jasne si stanovili kritériá, aby mali rovnaký meter. Následne v prípade, ak došlo ku sťažnostiam, požadoval od vedúcich zamestnancov dôkazový materiál a na základe toho rozhodol: „*Keď vedúci zdokladuje, že toto a toto zamestnanec nevykonával počas roka vo svojej agende, tak potom je to samozrejmé. Mu dávam za pravdu a zamestnanec sa s tým zvyčajne zmieri.*“ Akákoľvek kritika narážajúca na subjektivitu hodnotenia ani podľa ďalšieho prednostu dlho neobstojí. „... voči služobnému hodnoteniu sa dajú dať námietky, ak by som ja niekoho ohodnotil tak, že by mohlo hroziť odvolanie, alebo by sa mu to z nejakého dôvodu nepáčilo, môže podať námietky a tie neriešim ja ale moji nadriadení alebo komisia, ktorá by sa nato určila... a prichádza potom objektivita.“

3.5 Etický kódex

Občania od štátnych zamestnancov očakávajú, že budú denno-denne poskytovať verejné služby nestranne, zákonne, transparentne a s integritou (OECD 2019 b). Základné hodnoty zhrnuté v etickom kódexe majú za cieľ **viest úradníkov k správne vyhodnoteniu situácie**. Môžu dokonca v širšom zmysle stanoviť tie hodnoty a zásady, ktoré určujú/definujú profesionálnu úlohu štátnej služby (OECD 2019 b, Whitton 2001).

Podľa zákona o štátnej službe má návrh Etického kódexu štátneho zamestnanca (ďalej len „etický kódex“) **vypracovať a následne predložiť Úradu vlády Slovenskej republiky Rada pre štátnu službu** (ďalej aj ako „Rada“). Rada má následne vykonávať dohľad nad jeho dodržiavaním či spracúvať štúdie v oblasti etiky.

Cieľom právnej úpravy je **zakotviť pravidlá etiky jednotne pre všetkých štátnych zamestnancov**.³⁷ Má úradníkom pomôcť rozhodnúť sa v prípade morálnych dilem a cez stanovenie určitých štandardov správania vie prispieť k budovaniu profesionálnej hrdosti.

Rada pristúpila k tvorbe etického kódexu participatívnym

37 Správa o stave realizácie Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, Číslo materiálu: UV-4927/2019, zo dňa 26.02.2019, predložené na 143. schôdzku vlády Slovenskej republiky, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23598/1/>.

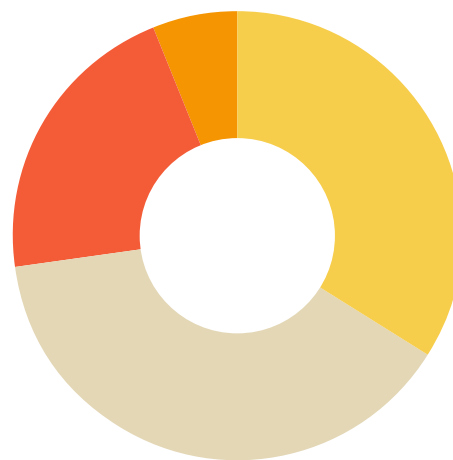
spôsobom a do jeho tvorby zapojila 52 služobných úradov (ďalej aj ako „SÚ“), expertov z oblasti etiky v Slovenskej republike či samotných štátnych zamestnancov.

Z prieskumu Rady pre štátnu službu vyplynulo, že etické kódexy má iba tretina z oslovených SÚ (35%). Rada ďalej uviedla, že podľa zistení z rozhovorov sa veľakrát agenda etiky „*zúžila na formálne prijatie etického kódexu, s ktorým sa ďalej nepracovalo*“ (Rada pre štátnu službu 2019a:3). Navyše, len minimum služobných úradov malo praktické skúsenosti s implementáciou etiky v riadení ľudských zdrojov (Rada pre štátnu službu 2019a).

V máji až júni 2018 prebehol dotazníkový prieskum, do ktorého sa zapojilo 5827 úradníkov (viac ako 15% štátnych zamestnancov) (Rada pre štátnu službu 2019a). **Iba jedna tretina respondentov uviedla, že má všetky informácie o tom, ako by mali konať v prípade podozrenia o neetickom správaní ich nadriadených alebo spolupracovníkov** (pre viac informácií viď graf č. 10).

GRAF Č. 10

Informovanosť štátnych zamestnancov o postupoch v oblasti etiky



Zdroj: Prieskum Rady pre štátnu službu (Rada pre štátnu službu 2019a:7)

Ako sa uvádza v Správe o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018: „Z poznatkov v zahraničí, ako aj z doterajších skúseností v SR vyplynulo, že nepostačuje iba definovať etické zásady a prijať etický kódex ako formálny dokument. Nevyhnutná je jeho implementácia spočívajúca v nastavení preventívnych mechanizmov, poradenstva, postupov pri oznamovaní porušení a sankcionovaní“. Vo vypracovanom etickom kódexe sa preto jasne stanovuje postup pri jeho porušení (viď box č. 10).

Rovnako sa v kódexe poukazuje aj na možnosť služobného úradu **zriadiť pozíciu etického poradcu**, ktorý by pomáhal štátnemu zamestnancovi v prípade, ak by čelil morálnej dileme. V takýchto situáciách má úradník taktiež

BOX 10.

Postup pri porušení etického kódexu**§ 10****Postup pri porušení etického kódexu**

1. Porušenie etického kódexu môže viesť k disciplinárnej zodpovednosti štátneho zamestnanca.
2. Ak poradná komisia prešetruje porušenie etického kódexu, generálny tajomník služobného úradu za jej člena vymenuje aj etického poradcu.
3. Ak služobný úrad koná o porušení etického kódexu, Rada pre štátnu službu môže na žiadosť služobného úradu poskytnúť písomné vyjadrenie k výkladu ustanovení etického kódexu. Na účely prípravy vyjadrenia Rady pre štátnu službu jej služobný úrad poskytne potrebné podklady a informácie.

Zdroj: Etický kódex štátneho zamestnanca

BOX 11.

Žiadosť o stanovisko Rady pre štátnu službu

Štátny zamestnanec môže písomne požiadať o stanovisko k etickej dileme Radu pre štátnu službu, ak:

- vzhľadom na okolnosti prípadu nie je možné, aby sa s etickou dilemou obrátil na vedúceho štátneho zamestnanca, etického poradcu, generálneho tajomníka služobného úradu alebo nadriadený služobný úrad, tieto okolnosti štátny zamestnanec uvedie Rade pre štátnu službu, alebo
- odpoveď na etickú dilemu, ktorú mu poskytol služobný úrad alebo nadriadený služobný úrad, nie je pre neho uspokojivá.

Zdroj: Etický kódex štátneho zamestnanca

možnosť osloviť vedúceho zamestnanca či generálneho tajomníka služobného úradu (pre viac informácií viď box. č. 11).

Návrh etického kódexu bol Radou schválený uznesením v septembri 2018 a jeho finálne znenie bolo predložené Úradu vlády ku koncu januára 2019. Podľa § 21 písm. h) zákona o štátnej službe vydáva etický kódex štátneho zamestnanca Úrad vlády vykonávacím predpisom. K tomu Úrad vlády pristúpil dňa 21. novembra 2019, pričom **vyhláška č. 400/2019, ktorou sa vydáva Etický kódex štátneho zamestnanca nadobudne účinnosť dňa 1. januára 2020.**³⁸

3.5.1 Zistenia z rozhovorov s prednostami

Presne **polovica** oslovených prednostov a prednostiek uviedla, že **eticný kódex môže pomôcť štátnym zamestnancom v situáciách, keď čelia morálnym dilemám**. Jedným dychom však dodali, že závisí od jednotlivca – „je to o individuálnom prístupe každého zamestnanca“ či „je vec genetiky a výchovy – celého pohľadu na svet“.

Ďalšia prednostka zvýraznila: „**Pokiaľ nebude etický kódex právne záväzný, tak nepomôže k ničomu**. Štátni zamestnanci pokiaľ to nie je záväzné, tak sa podľa toho nebudú správať. Je to povinnosť, ale nie je to vymožiteľné“.

V jednom rozhovore sa rovnako poukázalo na problematickú komunikáciu s niektorými klientami. Jeden prednosta dokonca uviedol, že by mal byť vytvorený etický kódex aj pre verejnosť. Poukázal na situáciu zo začiatku roka, kedy išla aj sťažnosť na MV SR: „...tomu človeku som chcel pomôcť, ale zbral to úplne nejak tak zle. To bolo na katastri. Nakoniec napísal aj sťažnosť. (...) Vo svojich komentároch cez email používal aj vulgarizmy, (a) že dostane niekto po papuli [sic].“

38 Pre viac informácií viď: <https://bit.ly/2rahHoc>

Záver

Výkon štátnej správy do značnej miery závisí od existujúcej právnej úpravy, zvykov, neformálnych pravidiel či administratívnej kultúry. Dôležitá je aj schopnosť reagovať na vývoj technológií či existujúce trendy. Vyžadujú totiž zmeny spôsobu spravovania štátu s ohľadom na požiadavky občanov, jednotlivých regiónov a štátu (Prachárová, Kačur 2018).

Nezanedbateľnú úlohu hrajú štátni zamestnanci, nakoľko sa zúčastňujú na tvorbe, realizácii aj vyhodnocovaní politik. Ich profesionálny výkon má významný vplyv na kvalitu poskytovaných služieb či celkovo na fungovanie štátu.

Situáciu na okresných úradoch **do veľkej miery ovplyvňuje súčasné nastavenie kompetencií prednostov a prednostiek**. Práve oni riadia úrady, podieľajú sa na utváraní podmienok na odborný rast zamestnancov a nesú zodpovednosť za ich činnosť. Nemajú však v rukách kľúčové právomoci – rozhodovanie o finančných a personálnych otázkach. Svoje postupy či už vo veci vyhlasovania výberových konaní, štruktúry zamestnancov na jednotlivých odboroch alebo financovania odborných školení, musia nechávať schvaľovať MV SR. Dochádza tak k spomaľovaniu – niekedy aj na úkor kvality výkonu okresných úradov. Rovnako sa v rozhovoroch ukázalo, že niektoré centrálné prijímané rozhodnutia neodrážajú reálne potreby úradov (napríklad pri určení tabuľkových miest a platových tried v rámci optimalizácie).

Riadiaci pracovníci zohrávajú dôležitú úlohu pri určovaní toho, ako majú orgány verejnej moci fungovať, **aby vedeli efektívnejšie poskytovať verejné služby** (OECD 2018). Na to, aby mohli plne zodpovedať za výsledky, musia mať dostatočné právomoci a potrebujú mať jasné informácie o cieľoch, ktoré majú dosiahnuť a o zdrojoch, ktoré majú k dispozícii (OECD 2018). Rovnako musia mať „páky“ na reálne riadenie svojich zamestnancov. Podľa OECD (2017 b) delegovanie rozhodnutí o riadení ľudských zdrojov v takých oblastiach, ako je regrutácia, odmeňovanie, rozhodovanie o pracovných podmienkach a prepúšťanie, umožňuje vedúcim pracovníkom lepšie usmerňovať svojich zamestnancov. Samozrejme, pri dodržiavaní stanovených základných pravidiel a štandardov. V prípade okresných úradov nič z uvedeného neplatí.

Rozhodnutia sa robia centrálné, čo často spôsobuje problémy. Napríklad až 79 % (11) prednostov poukázalo na nutnosť súhlasu z MV SR na vyhlásenie výberového konania. V praxi kvôli nim dochádza k významným zdržaniam a v niektorých prípadoch majú veľmi negatívny vplyv na chod okresných úradov. Ďalšou dobrou ilustráciou je príprava optimalizácie, pri ktorej prebehol veľký dotazníkový prieskum medzi štátnymi zamestnancami, no **do samotných rozhodnutí o tabuľkových miestach a platových triedach na jednotlivých okresných úradoch neboli prednostovia zapojení**. Následkom toho bol na niekto-

rých odboroch nadbytok a na iných nedostatok pracovných miest.

V súvislosti s optimalizáciou však existuje **predpoklad pozitívneho vývoja**. Nastavenie presného počtu tabuľkových miest môže podľa prednostov a prednostiek pomôcť k lepšiemu výkonu okresných úradov. Nebude totiž potrebné, aby si žiadali súhlas na vyhlásenie výberového konania, a teda budú vedieť rýchlejšie obsadiť potrebné pozície. Rovnako vítali vládny návrh novely zákona o štátnej službe vedúci k zrušeniu povinnosti uskutočňovať výberové konanie na zastupovanie – napríklad zamestnancov na materskej či rodičovskej dovolenke.

Celkovo treba povedať, že **nastavenie výberových konaní vnímali respondenti pozitívne (71 %)**. Viedlo podľa nich k zvýšeniu kvality vybraných uchádzačov, ako aj k odpolitizovaniu celého procesu (pomohlo najmä zloženie výberovej komisie, nastavenie jasných pravidiel).

Je potrebné však zároveň zdôrazniť **nelahkú situáciu s hľadaním zamestnancov**. V období od 6. júla 2017 do 25. apríla 2019 neboli výberové konania vo viac ako tretine konaní (37 %, 716) úspešné. Hlavným dôvodom pritom bolo, že sa do nich nikto neprihlásil. Ťažšie sa pritom obsadzovali miesta do dočasnej štátnej služby a pri snahách obsadiť miesta iba spomedzi štátnych úradníkov (vnútorné výberové konania).

Priemerný počet uchádzačov na jedno miesto bol 2,18. Uvedené sa v čase nemenilo, a to aj napriek desaťpercentnému rastu platov úradníkov v roku 2019. V 27,5 % (533) prípadov nemal záujemca o pracovnú pozíciu žiadnu konkurenciu a v 28 % (546) prípadov sa dokonca neprihlásil ani jeden uchádzač. Celkovo to naznačuje skôr nižšiu atraktivnosť pozícii. Treba dodať, že výrazne najväčší podiel výberových konaní, do ktorých sa neprihlásil ani jeden záujemca, bol v Bratislavskom kraji. Stalo sa tak v takmer každom druhom prípade. Naopak, najmenej častokrát sa to stalo v Prešovskom kraji – iba v takmer každom piatom prípade.

V tomto kontexte viac ako dve tretiny prednostov (64 %) poukázalo na ťažkosti s obsadením najmä odborných pozícií. Ako problematické vnímajú nízke platy a neuznávanie praxe mimo štátnej služby. Následkom môže byť aj tzv. feminizácia okresných úradov.

Po prijatí nových zamestnancov sa podľa prednostov/-tiek osvedčil systém mentorov. Naproti tomu v prípade systému školení (kompetenčné vzdelávanie) pre zamestnancov badali viaceré problémy. V prvom rade sa objavovala častá kritika nutnosti vycestovania zamestnancov, čím strá-

cajú čas a je to aj finančne náročné. Rovnako sa poukázalo na problémy s kvalitou niektorých školení (obsah i lektori) či veľmi obmedzenými finančnými prostriedkami, ktoré majú okresné úrady k dispozícii na vzdelávanie zamestnancov.

Pri služobnom hodnotení sa v rozhovoroch ocenilo, že zamestnanci a ich vedúci majú priestor na vyjasnenie si svojich postojov, prejavenie svojej spokojnosti či naopak na poukázanie na možné problémy. Paradoxne prednostovia vyzdvihli najmä skutočnosť, že ide o jeden z mála nástrojov, ktorý - hoci v praxi často nerealizovateľný - umožňuje ukončenie pracovného pomeru s vedúcim zamestnancom. Ako veľký problém vnímajú, že súčasná právna úprava síce chráni „pracantov“, ale zároveň aj „lajdákov“, čo môže viesť k znižovaniu kvality služieb pre občanov.

Pri celkovom zhodnotení odborného vedenia pre vnímali prednostovia priestor na zlepšenie pri ponuke a dostupnosti odborných školení, poskytovaní vykonávajúcich predpisov a pri výkladoch z ministerstiev.

Odporúčania

- V rámci informácií o voľných pracovných pozíciách by mala byť uvedená nielen informácia o tarifnom plate, ale aj o možnom funkčnom plate (t.j. vrátane možných príplatkov, vyrovnania a pod.).
- K zvýšeniu záujmu o pracovné miesta môže prispieť aj aktívna komunikácia výhod, ktoré sa spájajú so zamestnaním na okresnom úrade – fixný pracovný čas, viac dovolenky, menší tlak na prácu cez víkendy a väčšia stabilita ako v súkromnom sektore (to potvrdzujú zistenia Prachárová, Kačur 2018).
- Zvážiť zarátavanie praxe aj mimo štátnu službu, ak sa týka činnosti, ktorú má štátny zamestnanec vykonávať aj na okresnom úrade (v služobnom úrade).
- Zvýšenie prvej platovej triedy aspoň na úroveň minimálnej mzdy. Rovnako zváženie nastavenia platových tried tak, aby štátni zamestnanci neboli v porovnaní so zamestnancami vo verejnom záujme znevýhodnení.
- Umožnenie podnikateľskej činnosti pre štátnych zamestnancov s rovnakými výnimkami, ako sú uvedené v zákone č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.
- Zvážiť zrušenie povinnosti uskutočňovať výberové konanie na nevedúce pracovné pozície najskôr iba medzi štátnymi zamestnancami.

- Upraviť ponuku školení tak, aby 1) zohľadňovali prax a situáciu na okresných úradoch, 2) boli špecializované na oblasti, ktoré musia zamestnanci v odbornej rovine riešiť a 3) boli diverzifikované podľa úrovne znalostí a skúseností zamestnancov.
- Zvážiť úpravu postavenia prednostov a prednostiek tak, aby mali právo vstupovať do personálnych rozhodnutí týkajúcich sa okresných úradov, za ktorých výkon nesú zodpovednosť. Napríklad prostredníctvom zaručenia pozície predsedu výberovej komisie, alebo udelením práva veta pri obsadzovaní vedúcich pozícií.
- Zvážiť vyčlenenie finančných prostriedkov, ktoré by slúžili prednostom a prednostkám na motivovanie štátnych zamestnancov na ich okresnom úrade. Napríklad decentralizovaním odmien za služobné hodnotenie (z MV SR na OÚ) so stanovením kvót (ako je tomu v prípade Nemecka, Portugalska, Litvy či Malty).^{*} Týmto spôsobom by sa vyriešil aj problém s umelým zlepšovaním hodnotenia.
- Zabezpečenie pravidelného zasielania vykonávacích predpisov alebo komentárov od príslušných ministerstiev (odborných gestorov) k novej legislatíve týkajúcej sa odborného výkonu okresných úradov. Cieľom by bolo zjednotiť existujúcu prax a zamedziť chybnému výkladu.

^{*} Pre viac informácií viď Staroňová (2017:40)

Zdroje

- ADAMS, W. (2015): Conducting Semi-Structured Interviews, V: Handbook of Practical Program Evaluation, Edition: 4, Chapter: Conducting Semi-Structured Interviews, Publisher: Jossey-Bass, Editors: J. Wholey, H.Hatry, K. Newcomer
- BAILEY, K.D. (1987): Methods of Social Research. 3rd Edition, The Free Press, New York
- CARDONA, F. (2002): Building a civil service system, SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management, A joint initiative of the OECD and the European Union, September 2002, dostupné na: <http://www.sigmaxweb.org/publications/38736319.pdf>
- EURÓPSKA KOMISIA (2012): Pozičný dokument Komisie k vypracovaniu Partnerskej dohody a programov na Slovensku na roky 2014 – 2020, dostupné na: <http://bit.ly/2dvH1d8>
- EURÓPSKA KOMISIA (2017a): Commission staff working document, Country Report Slovakia 2017, dostupné na: <https://bit.ly/2QbMmLT>
- EURÓPSKA KOMISIA (2017 b): Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners 2017 edition, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- EURÓPSKA KOMISIA (2018): Commission staff working document, Country Report Slovakia 2018 - COM(2018) 120 final, dostupné na: <https://bit.ly/2Q9ACJM>
- EURÓPSKA KOMISIA (2018): Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate F — Investment Unit F1 — ESF and FEAD: policy and legislation (VC/2016/0492), dostupné na: <https://bit.ly/2popYnf>
- EURÓPSKA KOMISIA (2019): Country Report Slovakia 2019 – COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND THE EUROGROUP 2019. European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011, dostupné na: <https://bit.ly/2VtvaRm>
- EVANS, P., RAUCH, J. E. (1999): Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of „Weberian“ State Structures on Economic Growth, American Sociological Review, Vol. 64, No. 5, str. 748-765
- 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
- HOLT, A: (2010): Using telephones for narrative interviewing: a research note. Qualitative Research 10, str. 113–121
- 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
- MASON, J. (2002): Qualitative Researching, London, Second Edition, SAGE Publications Ltd, doi:10.1016/S0143-6228(97)90005-9
- MEYER-SAHLING, J. H. (2015): Introduction and Recommendations - The challenge of civil service professionalisation in the Western Balkans, 8th ReSPA Annual Conference Proceedings, ISBN 978-9940-37-009-1, dostupné na: <https://bit.ly/2TUojQy>
- MINISTERSTVO FINANCIÍ (2018): Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa, december 2018, dostupné na: <https://bit.ly/2Cxa5hK>
- MURPHY, K. R., CLEVELAND, J. (1995): Understanding performance appraisal: Social, organizational, and goal-based perspectives. Sage Publications
- NAFF, C. K., THOMAS, S. (1994): The Glass Ceiling Revisited: Determinants of Federal Job Advancement, Review of Policy Research, Vol. 13, Issue: 34, September 1994, Str. 249-272
- NEMEC, J. (2018): Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- O'KEEFFE, J., BUYTAERT, W., MIJIC, A., BROZOVIC, N., SINHA, R. (2016): The use of semi-structured interviews for the characteri-

ZDROJE

sation of farmer irrigation practices, Hydrol. Earth Syst. Sci., 20, Str. 1911–1924

OECD (2013): Government at a Glance 2013 - Citizen satisfaction with public services, OECD Publishing, dostupné na: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

OECD (2014): Economic Surveys - SLOVAK REPUBLIC, November 2014, dostupné na: <https://bit.ly/2BhFJQS>

OECD (2017a): Skills for a High Performing Civil Service, OECD Public Governance Reviews, September 2017, dostupné na: <https://bit.ly/2U5BtJO>

OECD (2017 b): Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris, dostupné na: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en

OECD (2018): Managerial accountability in the Western Balkans, A comparative analysis of the barriers and opportunities faced by senior managers in delivering policy objectives, SIGMA Papers, dostupné na: <https://bit.ly/2CrUtMi>

OECD (2019): OECD Economic Surveys - Slovak Republic, OVERVIEW, dostupné na: <https://bit.ly/32o7SAc>

OECD (2019a): Ethics Codes and Codes of Conduct in OECD Countries, dostupné na: <https://bit.ly/2Q6Xlq4>

OSN (2000): Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions, United Nations - Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, dostupné na: <https://bit.ly/2N8kK6S>

PRACHÁROVÁ, V., KOŠTÁL, C. (2017): Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní, November 2017, available at: http://www.governance.sk/wp-content/uploads/2016/10/manual_6.pdf

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

PRACHÁROVÁ, V., KAČUR, J. (2018): Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte miestnej štátnej sprá-

BUDOVANIE ODBORNOSTI NA OKRESNÝCH ÚRADOCH

vy, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, december 2018, ISBN 978-8089957-14-9

RABRENOVIC, A. (2013): Main Principles and Approaches to Civil Service Pay Reform: Example of Western Balkan Countries, dostupné na: http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201305070652020.paper_Rabrenovic.pdf?fs_papersPage=4

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: <https://bit.ly/2MkEXHM>

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE (2018): ODPORÚČANIE RADY z 13. júla 2018, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2018 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2018, dostupné na: <https://bit.ly/2IYumR0>

RADA PRE ŠTÁTNU SLUŽBU (2019): Správa o stave a vývoji štátnej služby za rok 2018, Apríl 2019, dostupné na: <https://bit.ly/2OV8auN>

RADA PRE ŠTÁTNU SLUŽBU (2019a): Etika v štátnej službe - odborná štúdia, Jún 2019, dostupné na: <https://bit.ly/33FkkYA>

ROKOVANIA.GOV.SK (2019): Správa o stave realizácie Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, UV-4927/2019, dostupné na: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23598/1>

RUSSEL, H., SMYTH, E., MCCOY, S., GROTTI, R., WATSON, D., KENNY, O. (2017): A study of gender in senior civil service positions in Ireland, Executive summary, dostupné na: <https://bit.ly/2Xit5Kd>

UNDP (2015): Meritocracy for Public Service Excellence, UNDP - Global Centre for Public Service Excellence, dostupné na: <https://bit.ly/2CB9Q51>

ÚRAD VLÁDY SR (2015): Návrh Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, číslo materiálu: 8413/26399/2015/OŠSVS, dostupné na: <https://bit.ly/2IU4dU1>

VIDAČAK, I. (2015): The role of civil society in promoting civil service professionalisation: The Croatian experience, 8th ReSPA Annual

Conference Proceedings, ISBN 978-9940-37-009-1, dostupné na: <https://bit.ly/2TUojQy>

STINCHCOMBE, A. (1974): Creating Efficient Industrial Administrations, New York: Academic Press

STAROŇOVÁ, K., STAŇOVÁ, L., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. (2014): Systémy štátnej služby - Koncepty a trendy, Univerzita Komenského v Bratislave, ISBN 978-80-223-3783-0, dostupné na: <https://bit.ly/2Efex6l>

STAROŇOVÁ, K. (2016): Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System, Comenius University in Bratislava, 2016, ISBN 978-80-223-4097-7

STAROŇOVÁ, K. (2017): Performance appraisal in the EU member states and the European Commission, Úrad vlády SR, ISBN 978-80-972653-2-8, dostupné na: <https://bit.ly/37fETSb>

SVETOVÁ BANKA (2006): Administrative capacity in the EU 8 - Slovakia country report, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Europe and Central Asia, Background Paper by: K. Staronova and R. Brown, September 2006, dostupné na: <https://bit.ly/2GEyjsZ>

SYNNERSTRÖM, S. (1998): Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers, štúdiá bola prezentovaná na konferencii OECD National and International Approaches to Improving Integrity and Transparency in Government, Paris, 15.-16. júla, dostupné na: <https://bit.ly/2UYomuQ>

WHITTON, H. (2001): Implementing effective ethics standards in government and the civil service, Transparency International, OECD, February 2001, dostupné na: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521740.pdf>

