



RADA PRE
ŠTÁTNU SLUŽBU

SPRÁVA
O STAVE A VÝVOJI ŠTÁTNEJ SLUŽBY
ZA ROK 2018

apríl 2019

Podakovanie

Za cenné rady a komentáre pri zbere a vyhodnocovaní dát ďakujeme doc. Ing. Miriam Šebovej, PhD. a RNDr. Erike Liptákovej, PhD. z Ekonomickej fakulty Technickej Univerzity v Košiciach a doc. Mgr. Kataríne Staroňovej, PhD. z Fakulty sociálnych a ekonomických vied UK v Bratislave. Podakovanie patrí aj bývalému kolegovi – členovi Rady pre štátnu službu Mgr. Ctiborovi Košťálovi a všetkým štátnym zamestnancom a služobným úradom, ktorí poskytnutím svojich názorov, podkladov a informácií umožnili vypracovanie tejto správy.

Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

OBSAH

Zoznam použitých skratiek	5
Zoznam tabuliek a grafov	6
1 Hlavné zistenia a odporúčania	9
2 Metodika	21
3 Charakteristika a problémy štátnej služby v SR	25
3.1 Právny rámec	25
3.2 Základné údaje o štátnej službe	26
3.3 Atraktivnosť štátnej služby	27
3.4 Problémy štátnej služby v SR	29
3.5 Politizácia	30
3.6 Dôvera verejnosti	32
3.7 Profesionalizácia	33
3.8 Fluktuácia	36
3.9 Korupcia, rodinkárstvo a klientelizmus	39
4 Manažment ľudských zdrojov	41
4.1 Vízia organizácie a zverejňovanie informácií	42
4.2 Motivácia	45
4.3 Prijímanie štátnych zamestnancov	54
4.4 Kariérny rast, budovanie kapacít a vzdelávanie	63
4.5 Mentoring	75
4.6 Odmeňovanie	77
4.7 Služobné hodnotenie	86
4.8 Vnímanie práce a prostredia zo strany štátneho zamestnanca	95
4.9 Koordinácia riadenia štátnej služby	101
5 Princípy štátnej služby a etika v štátnej službe	107
5.1 Dohľad nad dodržiavaním princípov štátnej služby	107
5.2 Etický kódex štátneho zamestnanca	115

ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

EK	Etický kódex štátneho zamestnanca
FR SR	Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky
GT	generálny tajomník služobného úradu
inšp. práce	inšpektorát práce
IT	informačné technológie
IVS	Inštitút pre verejnú správu
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MLZ	manažment ľudských zdrojov
MPK	medzirezortné pripomienkové konanie
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OP	osobný príplatok
RŠS, rada	Rada pre štátnu službu
RVPS	Regionálna veterinárna a potravinová správa
RÚVZ	Regionálny úrad verejného zdravotníctva
SÚ	služobný úrad
ŠS	štátna služba
ŠZ	štátny zamestnanec
ŠZM	štátnozamestnanecké miesto
ÚOŠS	ústredné orgány štátnej správy
ÚPSVaR	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
ÚV SR	Úrad vlády Slovenskej republiky
VK	výberové konanie
VŠZ	vedúci štátny zamestnanec
zákon o štátnej službe	zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

ZOZNAM TABULIEK A GRAFOV

ZOZNAM TABULIEK

tabuľka č. 1	Rozdelenie VK podľa početnosti uchádzačov
tabuľka č. 2	Najväčšie problémy ŠS v SR
tabuľka č. 3	Zhodnotenie dostatku informácií potrebných pre prácu ŠZ
tabuľka č. 4	Hodnotenie výrokov vo vzťahu k SÚ
tabuľka č. 5	Fluktuácia podľa druhu SÚ
tabuľka č. 6	Zverejňovanie výročných správ a životopisov najvyšších predstaviteľov SÚ
tabuľka č. 7	Zverejňovanie životopisov najvyšších predstaviteľov SÚ
tabuľka č. 8	Výrok - motiváciou pracovať v ŠS je:
tabuľka č. 9	Výrok - pre získanie a stabilizáciu kvalitných ľudí v ŠS je dôležité
tabuľka č. 10	Výrok - motivácia podávať dobré výsledky a zlepšovať sa u mňa závisí od
tabuľka č. 11	Výroky o výberových konaniach - štátni zamestnanci
tabuľka č. 12	Výroky o výberových konaniach - vedúci štátni zamestnanci
tabuľka č. 13	Výrok - príčiny odchodu ŠZ
tabuľka č. 14	Dostatok kapacít
tabuľka č. 15	Chýbajúce kapacity
tabuľka č. 16	Výrok - vzdelávanie, ktoré zabezpečil SÚ je z hľadiska
tabuľka č. 17	Výrok - po absolvovaní vzdelávania
tabuľka č. 18	Miera kontaktu ŠZ so zahraničnými inštitúciami podľa typu úradu
tabuľka č. 19	Výrok - mentoring
tabuľka č. 20	Výroky o služobných hodnoteniach - ŠZ
tabuľka č. 21	Výroky o služobných hodnoteniach - VŠZ
tabuľka č. 22	Výrok - vo Vašom SÚ sa vyskytuje
tabuľka č. 23	Výroky o kolegoch
tabuľka č. 24	Výrok o nadriadenom

ZOZNAM GRAFOV

graf č. 1	Rámcové medzinárodné porovnanie miezd 2014-2016, percentuálny rozdiel
graf č. 2	Najväčšie problémy ŠS v SR
graf č. 3	Zhodnotenie dostatku informácií potrebných pre prácu ŠZ
graf č. 4	Zhodnotenie výmeny informácií medzi SÚ
graf č. 5	Hodnotenie výrokov vo vzťahu k SÚ
graf č. 6	Existencia a zverejnenie vízie v SÚ (dlhodobé smerovanie organizácie)
graf č. 7	Existencia vízie / dlhodobého smerovania SÚ
graf č. 8	Práca, ktorú robím, má pre mňa zmysel
graf č. 9	Vo svojej práci naplno využívam nadobudnuté vedomosti, zručnosti a schopnosti
graf č. 10	Motivačné faktory pre prácu v ŠS
graf č. 11	Faktory pre získanie a stabilizáciu kvalitných ľudí v ŠS
graf č. 12	Faktory, od ktorých závisí motivácia podávať dobré výsledky a zlepšovať sa v práci
graf č. 13	Spokojnosť s prejavmi uznania za svoju prácu
graf č. 14	Počet novoprijatých ŠZ podľa kategórie SÚ
graf č. 15	Hodnotenie výrokov v súvislosti s prijímaním štátnych zamestnancov do ŠS a na vedúce miesta
graf č. 16	Najčastejšie dôvody ukončenia štátnozamestnaneckého pomeru so ŠZ v skúšobnej dobe
graf č. 17	Vnímané príčiny odchodu štátnych zamestnancov zo SÚ
graf č. 18	Vnímanie, či je kariérny rast na SÚ založený na kvalite, schopnostiach a zručnostiach zamestnanca
graf č. 19	Hodnotenie dostatku kapacít na SÚ (otázka pre VŠZ)
graf č. 20	Hodnotenie ponuky vzdelávania zo strany SÚ
graf č. 21	Hodnotenie výrokov týkajúcich sa tréningov a školení, ktoré absolvovali podriadení ŠZ (otázka pre VŠZ)
graf č. 22	Účasť na odborných podujatiach v SR a zahraničí
graf č. 23	Kontakt so zahraničnými inštitúciami, ktoré sú pre pracovnú oblasť relevantné
graf č. 24	Hodnotenie výrokov o skúsenosti s mentoringom

graf č. 25	Celkový počet ŠZ v jednotlivých platových triedach k 31.12.2018
graf č. 26	Platové triedy - ostatné ústredné orgány ŠS
graf č. 27	Platové triedy - ministerstvá, ÚV SR, FR SR, ÚPSVaR
graf č. 28	Platové triedy - RÚVZ, RVPS, inšpektoráty práce
graf č. 29	Platové triedy - prokuratúry a súdy
graf č. 30	Vnímanie spravodlivosti pri poskytovaní fakultatívnych zložiek funkčného platu
graf č. 31	Počet osôb s osobným platom - rok 2019
graf č. 32	Počet osôb s osobným platom - rok 2014
graf č. 33	Prínosnosť služobného hodnotenia z pohľadu ŠZ
graf č. 34	Hodnotenie výrokov o služobných hodnoteniach - ŠZ
graf č. 35	Prínos služobného hodnotenia z pohľadu hodnotiteľa
graf č. 36	Hodnotenie výrokov o služobných hodnoteniach - VŠZ
graf č. 37	Vzťahy a tímová spolupráca na pracovisku
graf č. 38	Úroveň čestnosti, integrity a nestrannosti VŠZ vo vašom SÚ
graf č. 39	Hodnotenie výrokov o kolegoch
graf č. 40	Hodnotenie výrokov o nadriadenom
graf č. 41	Prirodzená autorita pre ŠZ

1. HLAVNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Rada pre štátnu službu v zmysle § 14 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov predkladá **Správu o stave a vývoji štátnej služby v SR**. Pretože ide o prvú takúto správu, dôležitým východiskom je zmapovanie súčasného stavu slovenskej štátnej služby a jej kľúčových oblastí.

V SR v súčasnosti neexistujú centralizované údaje o štátnej službe. Zákon o štátnej službe v § 25 upravuje centrálny informačný systém, avšak s posunutou účinnosťou niektorých jeho ustanovení. Z uvedeného dôvodu z neho nebolo možné čerpať dáta, RŠS preto vykonala dva dotazníkové prieskumy a dva zbory dát od služobných úradov, pričom údaje čerpala aj z iných dostupných zdrojov. Prvý dotazníkový prieskum bol zameraný na etiku a druhý všeobecne na vnímanie štátnej služby štátnymi zamestnancami, napríklad na motiváciu, prijímanie, hodnotenie, vzdelávanie, odchody zamestnancov, budovanie kapacít a kariérny rast, vnímanie nadriadených, kolegov, pociťované problémy.

Pre hodnotenie stavu štátnej služby v SR je dôležitá komparácia a hodnotenie zo strany relevantných inštitúcií, správa sa preto snaží aj o naznačenie tohto aspektu.

Správa prináša všeobecnú charakteristiku štátnej služby, identifikuje problémy v ŠS, podrobnejšie analyzuje manažment ľudských zdrojov (napr. motiváciu, prijímanie ŠZ, kariérny rast, budovanie kapacít, vzdelávanie, odmeňovanie, služobné hodnotenie, vnímanie kolegov a nadriadených). V ďalšej časti poskytuje informácie o dohlade RŠS nad dodržiavaním princípov štátnej služby, ako aj o činnosti RŠS za rok 2018. Každá kapitola obsahuje návrh odporúčaní, ktoré vychádzajú z analýzy získaných dát a poznatkov.

VŠEOBECNÁ CHARAKTERISTIKA ŠTÁTNEJ SLUŽBY V SR

Základom právnej úpravy štátnej služby je **zákon o štátnej službe**, ktorý nadobudol účinnosť 1. júna 2017.

Podľa údajov Ministerstva financií SR z roku 2017 je na Slovensku evidovaných **38 838** štátnozamestnaneckých miest.

Štát ako zamestnávateľ sa v mnohých smeroch líši od súkromného sektora. V porovnaní so súkromným sektorom štát poskytuje napríklad vyššiu istotu pracovného miesta a príjmov, ŠZ majú dohodnutú kratšiu pracovnú dobu, majú vyšší nárok na platené voľno a právo na kontinuálne vzdelávanie. Na druhej strane pre zamestnancov v štátnej službe platia špecifické obmedzenia, napr. nemôžu podnikáť a podávajú majetkové priznania.

Podrobnejšie sú v kapitole *Charakteristika a problémy ŠS v SR* popísané problémy atraktívnosti ŠS, profesionalizácie, politizácie, dôvery a fluktuácie.

Štátna služba je menej atraktívnym sektorom v porovnaní so súkromným, najmä v niektorých profesiách a regiónoch. Na základe *zberu dát od SÚ RŠS* zistila, že pri výberových konaniach na pozície v ŠS prevládajú tie, kde je počet uchádzačov nižší ako 3, resp. kde vôbec nebol záujem, čo naznačuje nižšiu atraktívnosť. Podľa *Revízie výdavkov* mzdy mladých zamestnancov zaostávajú menej, následne však rastú pomalšie ako v súkromnom sektore. Výrazne menej ako v súkromnom sektore zarábajú zamestnanci niektorých profesií, napr. právnici, IT odborníci. Medzinárodné porovnanie ukazuje, že štátni úradníci v SR zarábajú mierne menej ako je priemer EÚ. Nižšia atraktívnosť ŠS môže spôsobovať problém s kvalitným poskytovaním služieb a ak vo vekovej štruktúre prevládajú starší zamestnanci, môže to signalizovať problémy s pritiahnutím a udržaním si mladších zamestnancov.

Pre budúci vývoj ŠS je potrebné určiť priority a reformné kroky, vychádzajúce z identifikovaných problémov. *Prieskum RŠS* z roku 2019 ukazuje, že ŠZ vnímajú ako **najväčšie problémy štátnej služby v SR** jej politizáciu, nestabilitu, nedôveru verejnosti, motiváciu ŠZ, formalizmus, byrokráciu, rodinkárstvo, korupciu, nízku profesionalitu, rezortizmus, absenciu dôveryhodných lídrov a manažment ľudských zdrojov.

Politizácia štátnej služby v SR je považovaná za jeden z hlavných problémov aj podľa rôznych medzinárodných organizácií a inštitúcií (OECD, Európska komisia a pod.) či akademikov a mimovládneho sektora. *Prieskum RŠS* ďalej zistil, že respondenti sa silne prikláňajú k tvrdeniu, že odpolitizovanie ŠS má výrazný vplyv na získanie a stabilizáciu kvalitných ŠZ. Preto bude potrebné sa hlbšie venovať politizácii, jej rôznym formám, prejavom a dopadom, vyjasňovať hranice medzi politickým vplyvom a autonómiou ŠZ, otvárať diskusie na túto tému. Dôležité je vyhodnocovať účinnosť jednotlivých nástrojov, ktoré na elimináciu politizácie zaviedol zákon o štátnej službe.

Prieskum RŠS zisťoval niektoré prvky, ktoré môžu charakterizovať **profesionalizáciu**. ŠZ považujú profesionalizáciu za vážny problém ŠS v SR a za faktor, ktorý vplyva na získanie a stabilizáciu kvalitných zamestnancov v ŠS. Podľa získaných dát je priestor na zlepšenie aj v manipulácii s informáciami, výmene informácií vo vnútri SÚ, ale aj medzi SÚ. **Dostatok a výmenu informácií** pre prácu hodnotia zamestnanci kriticky. Hodnota informácií a schopnosť s nimi efektívne pracovať je a aj v budúcnosti bude kľúčová pre poskytovanie kvalitných výstupov, preto je potrebné sa práci s nimi venovať rovnako na centrálnej úrovni ako aj na úrovni SÚ. Riešiť je potrebné aj výmenu, zdieľanie informácií medzi SÚ, kooperáciu SÚ, teda **rezortizmus** a ako prioritu je potrebné chápať aj dobudovanie centrálnych databáz a registrov ŠZ. Výsledky prieskumu a dát získaných od SÚ naznačujú, že veľký potenciál na zlepšenie, ale aj zatraktívnenie práce v ŠS, je v **racionalizácii vnútorných procesov** a v odbúraní byrokracie. Uvedené oblasti je potrebné premietnuť aj do vzdelávania ŠZ a venovať sa aj aplikácii etických pravidiel a premietaniu etických zásad do všetkých oblastí riadenia.

Výsledky prieskumov¹ naznačujú, že štátni zamestnanci vnímajú **vyššiu mieru nedôvery verejnosti** ako samotní občania. Bolo by preto vhodné posilňovať status úradníkov, sebadôveru stavu, jeho prezentovanie, prezentovanie dobrej praxe a venovať pozornosť aj aktívnemu poskytovaniu informácií a komunikácii.

MANAŽMENT ĽUDSKÝCH ZDROJOV

Aj pre štátnu správu je dôležité strategické uvažovanie a nastavenie mechanizmov „skladania účtov“, aktívneho zverejňovania informácií. **Vízia** vymedzuje predstavu o budúcom smerovaní a postavení organizácie, umožňuje zamestnancom v ich každodennej práci porozumieť tomu, k čomu by mala ich práca smerovať. Iba 34% respondentov však v prieskume uviedlo, že ich SÚ víziu má a je aj zverejnená.

Základné informácie o orgánoch a organizáciách obsahujú **výročné správy**, najviac ich zverejňujú ostatné ústredné orgány ŠS (takmer 90%), v o niečo menšej miere aj organizácie s regionálnou pôsobnosťou (83%) a ministerstvá (77%). Pre posúdenie odbornosti, integrity a prípadného konfliktu záujmov, ako aj pre posúdenie kvality a transparentnosti výberového procesu VŠZ je dôležité **zverejňovať informácie, z akého prostredia do svojich pozícií prišli vedúci zamestnanci**. Podľa zákona o štátnej službe môžu byť vedúce miesta obsadzované na základe politických nominácií alebo na základe výberových konaní. Hoci zákon o štátnej službe priamo nehovorí o tzv. politických nomináciách, výberové konania predstavujú kritérium, na základe ktorého možno rozlíšiť, či ide o takýchto zamestnancov. Za politické nominácie tak môžeme považovať tých štátnych zamestnancov, ktorí vykonávajú štátnu službu na základe zvolenia či vymenovania. Základom profesionálnej štátnej služby sú štátni zamestnanci, ktorí na štátnozamestnanecké miesta nastúpia na základe výberových konaní. Zverejňovanie informácií je dôležité pri oboch týchto kategóriách VŠZ. Z prieskumu RŠS vyplýva, že SÚ iba v niektorých prípadoch zverejňujú životopisy svojich predstaviteľov a spravidla iba tých najvyšších, teda politických nominantov (napr. ministra, generálneho riaditeľa, predsedu, podpredsedu, GT), resp. zverejňujú iba niektoré informácie. Životopisy vedúcich ŠZ, ktorí prešli výberovým konaním a sú v pozíciách vrcholového manažmentu sa až na výnimky nezverejňujú.

Len málo SÚ má spracovanú a zverejnenú svoju víziu a životopisy vrcholového manažmentu. Bolo by preto vhodné vzdelávanie, predovšetkým VŠZ na úrovni ústrednej štátnej správy, zamerať na otázky strategického riadenia, vrátane vízie a nástrojov zúčtovateľnosti štátnej správy a analyzovať obsah výročných správ.

MOTIVÁCIA

Výsledky prieskumu RŠS z roku 2019 potvrdzujú poznatky reflektované v teóriách motivácie o tom, že finančná motivácia nemusí byť hlavným motivátorom, ale môže byť faktorom demotivácie.

¹ Prieskum RŠS, 2019 a Prieskum agentúry FOCUS pre iniciatívu Dobrý úradník, 2018.

Z uvedeného dotazníka vyplýva, že až **89% respondentov** zastáva názor, že **práca, ktorú robia, má pre nich zmysel, a teda ochrana verejného záujmu ich napína**. Aj odpovede na otvorené otázky ukazujú, že okrem finančnej motivácie zamestnanci vnímajú motivačné faktory širšie. Dôležité je pre nich, aby mali prácu, ktorá má zmysel a napína verejný záujem, aby mali možnosť sa vzdelávať a kariérne rásť, aby pracovali v podnetnom kolektíve. Oceňujú aj stabilitu zamestnania a rôzne zamestnanecké výhody, na druhej strane by však na nich motivačne pôsobilo i odbúranie niektorých problémov.

Zaujímavé sú zistenia o tom, čo je podľa ŠZ **dôležité pre získanie a stabilizáciu kvalitných ľudí v štátnej službe**. Respondenti za rovnako významné ako finančné ohodnotenie považujú kvalitný manažment a profesionalitu ŠZ. Veľmi veľkú váhu prisudzujú aj odpolitizovaniu štátnej služby, flexibilným formám práce a poskytovaniu zamestnaneckých výhod, odbúraníu formalizmu a administratívnych prekážok. Výrazný súhlas prevládal aj s tvrdením, že dôležitým faktorom je dodržiavanie etických zásad a ochrany oznamovateľov nekalých praktík.

Motivácia podávať kvalitné výsledky je podľa ŠZ veľmi silne ovplyvnená najmä zmysluplosťou práce, ocenením zo strany nadriadeného a vnútornou motiváciou zamestnancov podávať dobré výkony. Motiváciou pre zamestnancov je aj finančné ohodnotenie a iné výhody, ale nie je možné ich označiť za prvoradé.

Z vyjadrení zamestnancov vyplýva, že iba 53 % z nich je veľmi spokojných alebo skôr **spokojných s prejavmi uznania za svoju prácu**.

Pre MLZ v slovenskej štátnej službe z toho vyplýva poznatok, že je potrebné **intenzívne sa venovať a posilňovať vnútornú motiváciu zamestnancov** orientáciou na zmysluplné aktivity, vysvetľovaním a komunikovaním predpokladaných výsledkov a ich dopadov na nich. Ďalším poznatkom je, že vedúci zamestnanci v ŠS musia dobre ovládať manažérske zručnosti, okrem iného poskytovať spätnú väzbu, oceňovať výsledky práce a byť pre zamestnancov príkladom nielen odborným, ale aj etickým. Tomu by samozrejme malo zodpovedať zameranie ich vzdelávania.

RŠS žiadala od SÚ informácie, aké **nástroje využívajú na získanie a udržanie kvalitných ŠZ**. Z odpovedí vyplynulo, že SÚ využívajú najmä možnosť vzdelávania, finančnú motiváciu, poskytovanie rôznych benefitov, rotáciu zamestnancov, dobré pracovné podmienky, upevňovanie medziľudských vzťahov, ústretový prístup, dobrú komunikáciu, individuálny prístup, sťažie, poverovanie náročnými úlohami, účasť na rôznych projektoch, multiodborové tímy či talentový manažment. Negatívne je potrebné hodnotiť skutočnosť, že veľká skupina SÚ **nevyužíva žiadne motivačné nástroje**, resp. vidí iba finančné možnosti získania a udržania zamestnancov.

Je potrebné cielene pracovať na propagácii štátneho sektoru ako atraktívneho zamestnávateľa a propagovať benefity, ktoré vie poskytnúť. Hoci SÚ ako hlavný problém neatraktívnosti uvádzali nedostatočné finančné ohodnotenie, výsledky naznačujú, že atraktívnosť ŠS je možné zabezpečiť nielen finančným ohodnotením, ale aj skvalitnením manažmentu, zvyšovaním profesionalizácie, dodržiavaním

etických pravidiel, odpolitizovaním ŠS a flexibilnými formami práce, zamestnaneckými výhodami a odbúraním byrokracie.

PRIJÍMANIE A ODCHODY ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV

Všeobecne rozoznávame dva systémy obsadzovania štátnozamestnaneckých miest: na základe **patronáže** (obsadzovanie pozícií v ŠS príslušníkmi a prívržencami politickej strany, ktorá zvíťazila vo voľbách) a **meritokratické systémy** (proces náboru a povýšenia štátnych zamestnancov na základe schopností a nie politických prepojení). Pri meritokratickom spôsobe môže ísť o **kariérny alebo pozičný systém**, pričom systém riadenia ľudských zdrojov v ŠS na Slovensku je vnímaný skôr ako pozičný.

Podľa informácií získaných od SÚ v roku 2018 prijali **celkovo 3 388 nových ŠZ**.

Novinkou v zákone o štátnej službe je **hromadné výberové konanie**. Z celkového počtu novoprijatých ŠZ boli iba traja absolventi prijatí cez hromadné VK, čo ukazuje, že zatiaľ sa tento mechanizmus takmer vôbec nevyužíva.

Aj keď sa respondenti v prieskume mierne prikláňajú k tvrdeniu, že VK sú objektívne a profesionálne, vnímajú, že v niektorých prípadoch sú uprednostňovaní kandidáti na základe priateľských alebo iných kontaktov, prípadne je VK iba formálne a vybraný bol vopred dohodnutý kandidát, prípadne niektorí kandidáti vopred poznali otázky písomnej časti výberového konania. Vedúci ŠZ objektívite a profesionalite VK veria viac ako radoví ŠZ.

Vedúci štátni zamestnanci vyjadrili mierny súhlas s tvrdením, že výberový proces vedie k výberu najlepších kandidátov a že obsah testu je vhodný. V komentároch uvádzali aj nedostatočné možnosti preveriť praktické zručnosti a skutočnosť, že sa vo VK vyskytuje formalizmus, klientelizmus, prijímajú sa kandidáti politických strán, resp. vopred dohodnutí kandidáti. Ako problém chápú povinnosť vykonať VK počas zastupovania ŠZ na materskej dovolenke, vyslania a pod.

VŠZ tiež vyjadrili mierny súhlas s tým, že majú **dostatok školení a usmernení k VK**, uvítali by viac školení a usmernení o tom, ako viesť osobný rozhovor a ako zabezpečiť administratívne požiadavky VK (najmä vyhotovovanie zápisníc, ochrana osobných údajov). Uvítali by možnosť telefonických konzultácií v prípade výskytu problémových situácií, viac usmernení k vyskytujúcim sa praktickým problémom a zverejňovanie už poskytnutých usmernení tak, aby boli dostupné všetkým služobným úradom.

VŠZ sa tiež prikláňajú **k užitočnosti uskutočňovania vnútorného VK pred vonkajším**. Ako pozitívum SÚ vnímali možnosť rýchleho obsadenia miesta, negatívne vnímajú, že táto povinnosť zbytočne predlžuje proces a zaťažuje ich v prípadoch, keď je vzhľadom na okolnosti zrejmé, že sa miesto prostredníctvom vnútorného VK nebude dať obsadiť. Ako riešenie navrhovali ponechať na rozhodnutí SÚ voľbu, či sa vnútorné VK vykoná alebo nie.

Pre MLZ je veľmi potrebné poznať dôvody, **prečo zamestnanci odchádzajú** zo štátnej služby. Respondenti príčiny odchodu zamestnancov z ich SÚ vidia najčastejšie v dovŕšení dôchodkového veku a v získaní atraktívnejšej ponuky, čo sú faktory, ktoré SÚ nevedia výraznejšie ovplyvniť. Naznačujú, že dôvodmi odchodu môže v niektorých prípadoch byť aj nespokojnosť s nadriadeným a nespokojnosť s prácou.

Podľa RŠS by bolo potrebné vykonať viaceré kroky týkajúce sa procesu a obsahu výberových konaní, napr. využívať rôznorodé formy zverejňovania informácií o voľných štátnozamestnaneckých miestach, prehodnotiť administratívnu záťaž spojenú s VK, v rámci výberového konania by bolo vhodné pri bodovom hodnotení uviesť aj slovné zdôvodnenie ich pridelenia jednotlivými členmi komisie a zverejňovať stanoviská, ktoré ÚV SR poskytuje jednotlivým SÚ na základe žiadostí, aby boli dostupné všetkým SÚ. Z hľadiska obsahu by bolo vhodné prehodnotiť náročnosť testu zo slovenského jazyka v závislosti od opisu štátnozamestnaneckého miesta, zvýšiť priestor pre praktické testovanie uchádzačov a za týmto účelom poskytnúť členom výberových komisií potrebný tréning. Bolo by tiež vhodné pri VK skúmať aj etiku a poskytnúť členom výberových komisií potrebný tréning v tejto oblasti.

KARIÉRNY RAST A BUDOVANIE KAPACÍT

RŠS v *prieskume* zisťovala pohľad ŠZ na **kariérny rast**. Výsledky prieskumu naznačujú, že ŠZ nepovažujú niektoré prvky kariérneho rastu za objektívne, napr. nie vždy je kariérny postup na pracovisku založený na kvalite, schopnostiach a zručnostiach zamestnanca. Preto je potrebné, aby sa tieto javy monitorovali a vyhodnocovali.

Z *odpovedí VŠZ a informácií od SÚ* vyplýva, že skôr súhlasia s tvrdením, že majú **dostatok kapacít**. Najviac im chýbajú odborné kapacity (špecifické podľa potrieb konkrétneho SÚ), právnické, technické a IT kapacity. Medzinárodné inštitúcie aj domáci experti veľmi pozitívne hodnotia vytváranie **analytických útvarov** a zriadenie útvaru **Hodnota za peniaze pri MF SR**, ktorý pripravuje analytické podklady, aby bolo rozhodovanie pri tvorbe verejných politík založené na dátach a poznanií ich vplyvov. Podľa RŠS je potrebné pokračovať v budovaní **analytických jednotiek** v súlade s *Národným programom reforiem SR 2018*. Tieto analytické útvary môžu pomôcť prijímaniu rozhodnutí na základe poznania faktov a možných vplyvov, čo prispieva k profesionalizácii výstupov štátnej služby.

VZDELÁVANIE A MENTORING

ŠZ hodnotia vzdelávanie ponúkané SÚ skôr pozitívne vo všetkých skúmaných oblastiach: jeho kvalita, kvantita, výber tém a využitie získaných poznatkov v práci. ŠZ pracujúcim v miestnej štátnej správe najmenej vyhovuje organizácia a miesto konania školení.

Aj zo strany **vedúcich štátnych zamestnancov** prevláda skôr pozitívne hodnotenie tréningov a školení. Mierne pozitívne vnímajú zlepšenie kvality výstupov, **v otvorených otázkach** však uviedli aj niektoré kritické postrehy, napr. realizácia školení v hlavnom meste, ich všeobecné zameranie, lektori zo súkromného sektora nepoznajú špecifiká ŠS, nedostatok školení na špecifické odborné témy, nedostatok finančných prostriedkov na vzdelávanie či vysoká administratívna záťaž pri vzdelávaní.

V súvislosti s prijatím nového zákona o štátnej službe ÚV SR zriadil **Centrum vzdelávania a hodnotenia**, ktoré je patri pod Sekciu štátnej služby a verejnej služby. Kurzy tohto centra sú všeobecne hodnotené pozitívne.

Odborné podujatia v SR aj v zahraničí sú ďalšou možnosťou vzdelávania a môžu mať rôzne **formy**, okrem vzdelávacích kurzov to môžu byť napr. workshopy, semináre, konferencie, študijné pobyty, diskusie, konzultácie s expertmi a pod. V *prieskume RŠS* však až 66% respondentov uviedlo, že sa na takýchto odborných podujatiach nezúčastňuje. Dôvodom je najmä to, že to nepovažujú za dôležité pre ich prácu, nemajú o nich dostatok informácií, účasť na odborných podujatiach im neumožňuje služobný úrad, prípadne na to nie sú finančné prostriedky. Podľa dotazníkového prieskumu **kontakt so zahraničnými inštitúciami** (napr. partnerské úrady, EÚ, OECD, Rada Európy, EUPAN), ktoré sú relevantné pre ich pracovnú oblasť, nemá väčšina ŠZ. Je to problém najmä v prípade zamestnancov ministerstiev, zamestnancov iných ústredných orgánov ŠS a iných orgánov s celoslovenskou pôsobnosťou. Výsledky prieskumu naznačujú, že slovenskí ŠZ sú dosť **izolovaní od poznatkovej bázy**, dobrej praxe doma a v zahraničí. V globálnom prostredí je rovnako dôležité poznať trendy a budúce výzvy, ktorým bude čeliť štátna služba. RŠS navrhuje zvýšiť informovanosť ŠZ o odborných podujatiach v SR a v zahraničí, sprístupňovať materiály a výstupy medzinárodných organizácií, ktoré sa štátnou správou zaoberajú, mapovať dobrú prax v jednotlivých oblastiach, centrálnie koordinovať zber a šírenie informácií, zdieľať poznatky zo služobných ciest a sprístupňovať ŠZ najnovšie poznatky týkajúce sa štátnej služby a ich odbornej špecializácie.

RŠS ďalej v *prieskume* zisťovala, ako ŠZ vnímajú **mentoring** ako novozavedený inštitút. Respondenti vnímajú tento nástroj vcelku pozitívne, väčšina respondentov považuje mentoring za **užitočný alebo skôr užitočný** nástroj. O niečo menej priaznivé hodnotenie sa týka kvality mentorov, ale aj tam mierne prevláda názor, že sú skôr na dostatočnej úrovni. Respondenti sa pri posúdení, či sa mentoring uplatňuje len formálne, mierne prikláňali k súhlasnému stanovisku a zastávajú tiež názor, že pre mentoring nie sú vytvorené optimálne podmienky.

Nastavenie systému vzdelávania je vnímané zo strany ŠZ ako aj VŠZ a SÚ vcelku pozitívne. Názory z *prieskumu* RŠS poskytujú dobrú spätnú väzbu k tomu, ako systém vzdelávania vylepšovať z hľadiska obsahu i realizácie. Jeho obsah by mal odrážať potreby SÚ, ale aj nové trendy a problémové oblasti, napr. školenia v Centre vzdelávania a hodnotenia rozšíriť o etiku, motiváciu, strategické uvažovanie, mechanizmy zúčtovateľnosti. RŠS v oblasti vzdelávania navrhuje:

- ❖ prehodnocovať formálne požiadavky a byrokráciu, ktorá je so vzdelávaním spojená,
- ❖ využívať informácie, ktoré sa o vzdelávaní zberajú už v súčasnosti a vyhodnocovať ich,
- ❖ koordinovať vyhodnocovanie vzdelávania služobnými úradmi, zvážiť vytvorenie informačného systému pre zjednodušenie práce s hodnotiacimi dotazníkmi; koordinovať a metodicky upraviť vyhodnotenie vzdelávania vo forme hodnotiacich správ zo strany SÚ,
- ❖ zdieľať dobrú prax medzi služobnými úradmi a využívať nástroj hodnotiacich správ ako súčasť strategického riadenia a rozvoja ľudských zdrojov,
- ❖ rozvíjať užšiu spoluprácu SÚ a univerzít, resp. vzdelávacích inštitúcií, čo umožní profitovať z teoretických poznatkov akademických inštitúcií a pomôže aj v kariérnom raste a zvyšovaní odbornosti ŠZ počas zamestnania; na druhej strane viac využiť odbornosť špičkových ŠZ pri transfere vedomostí a praktických poznatkov do akademického prostredia a procesu výchovy budúcich ŠZ.

ODMEŇOVANIE

V systéme odmeňovania v SR sú pociťované viaceré problémy, napr. zložitosť, a nepredvídateľnosť, nízka vertikálna kompresia platov, ktorá je kompenzovaná vysokým počtom príplatkov, osobný príplatok vo väčšine prípadov neplní svoj účel (kvalitné plnenie služobných úloh), ale kompenzuje nízku úroveň platovej tarify.

Pokiaľ ide o **platové triedy**, na základe informácií od SÚ je najviac (20%) ŠZ zaradených v 5. triede, najmenej (3%) je v najnižšej 1. triede a v najvyššej 9. triede (3%). Najviac zamestnancov v najvyššej triede majú Ostatné ÚOŠS (6%), o niečo menej ministerstvá (3%).

Prieskum RŠS z roku 2019 naznačuje, že 40% respondentov považuje poskytovanie **fakultatívnej zložky funkčného platu** za skôr spravodlivé, 26% za skôr nespravodlivé a vysoké percento 33% to nevedelo posúdiť. Zaujímavé je, že ŠZ pôsobiaci v ŠS kratšie považujú fakultatívnu zložku za spravodlivú viac ako ŠZ, ktorí v ŠS pôsobia dlhšie. Porovnanie s výsledkami z roku 2013 naznačuje pozitívny trend, vnímanie zamestnancov pri posudzovaní systému poskytovania fakultatívnych zložiek platu sa totiž zlepšilo. Napriek tomu výsledky z roku 2019 naznačujú, že vysoké percento zamestnancov vníma poskytovanie fakultatívnej zložky platu za nespravodlivé a zamestnanci stále nemajú dostatok informácií a zdôvodnení pri poskytovaní nenárokovateľných zložiek platu. Prevláda názor, že sa výsledky služobného hodnotenia veľmi málo premietajú do finančnej odmeny.

Zo zistení RŠS podľa údajov, ktoré poskytlo 173 SÚ vyplynulo, že **osobný plat** v roku 2018 využívalo 25 SÚ, priznaný bol 289-tim ŠZ, z toho v 194-och prípadoch išlo o vedúcich ŠZ. RŠS zisťovala aj dôvody priznania osobného platu, väčšina SÚ uviedla len odkaz na zákon, resp. všeobecné tvrdenie, že ide o plnenie mimoriadne náročných úloh. Tie SÚ, ktoré poskytli konkrétnejšie odôvodnenie, uvádzali strategickú,

koncepčnú či riadiacu činnosť, implementáciu a čerpanie fondov EÚ, verejné obstarávanie, komunikáciu a marketing, celoslovenskú pôsobnosť inštitúcie, nemožnosť získania potrebného odborníka za tarifný plat. V troch prípadoch SÚ uviedli, že ide o generálneho tajomníka SÚ.

Z údajov, ktoré RŠS poskytli SÚ vyplýva, že **priemerná výška odmeny** predstavuje necelých 12% z rozpočtu na platy zamestnancov.

Na základe uvedených zistení v oblasti odmeňovania je podľa RŠS **potrebná analýza a reforma systému odmeňovania**. Pre dobré nastavenie systému odmeňovania sú **potrebné dáta** o motivácii a odmeňovaní, ktorých je v SR dostupných málo. Dáta sú nedostupné aj vo viacerých ďalších kategóriách, ktoré OECD sleduje.

ÚV SR v súčasnosti pracuje na **Koncepcii odmeňovania v ŠS** a v rámci jej prípravy bude realizovať zber dát, analýzy odmeňovania, uplatňovania nefinančných prvkov motivácie v praxi i analýzu odmeňovania vo vybraných krajinách EÚ.

SLUŽOBNÉ HODNOTENIE

Prieskum RŠS z roku 2019 naznačuje, že respondenti skôr **súhlasili s tvrdeniami**, že vedeli, čo majú od služobného hodnotenia očakávať, bolo by vhodné vykonávať aj hodnotenie nadriadených zo strany ŠZ, na hodnotiaci rozhovor boli nadriadení pripravení, hodnotenie bolo objektívne a získali spätnú väzbu na svoju prácu. ŠZ sa nepriklonili ani k súhlasu ani k nesúhlasu s výrokmi, že hodnotenie im umožnilo lepšie si uvedomiť ich silné a slabé stránky, poznať v čom sa majú zlepšiť a bolo iba formálne.

Služobné hodnotenie je previazané aj na platové podmienky ŠZ. V *prieskume RŠS* 2019 ŠZ **skôr nesúhlasili** s tvrdeniami, že **výsledky hodnotenia mali vplyv na ich finančnú odmenu** a na nastavenie ich rozvoja a vzdelávania.

Respondenti súhlasili s názorom, že by bolo vhodné robiť aj hodnotenie nadriadeného zo strany podriadených. Bližšie triedenie ukazuje, že viac by hodnotenie VŠZ privítali ŠZ, menej by tento krok uvítali samotní VŠZ.

Väčšina ŠZ zastáva názor, že služobné hodnotenie bolo pre nich **neprínosné alebo málo prínosné**. Údaje naznačujú, že nový systém nie je úplne akceptovaný zo strany ŠZ, bude potrebné ho ďalej dopracovať a viac komunikovať dôvody jeho zavedenia a očakávania s ním spojené.

Zaujímavým zistením je, že aj **u vedúcich ŠZ** iba mierne prevláda názor (40%), že služobné hodnotenia boli prínosné, za neprínosné ich považuje 30% a neutrálny názor zastáva tiež 30%. Vedúci ŠZ skôr súhlasili s tým, že vedeli viesť hodnotiaci rozhovor, dávať zamestnancom spätnú väzbu, pravidlá hodnotenia a formulár k nemu boli zrozumiteľné, boli dostatočne vyškolení. Skôr nesúhlasili s tým, že by sa obávali dávať negatívne hodnotenia, museli zohľadňovať finančné zdroje úradu, dostávali od nadriadených usmernenie aké hodnotenie udeľovať.

Základným predpokladom úspechu pri služobnom hodnotení je presvedčenie manažérov aj hodnotených ŠZ o tom, že **ide o prínosný, zmysluplný a funkčný nástroj**. Pretože ide o novozavedený spôsob hodnotenia, dôležité je presvedčenie o prínosnosti a funkčnosti tohto nástroja. Na druhej strane môže negatívne hodnotenie signalizovať nesúhlas s jeho realizáciou, prípadne nedôveru voči zmenám.

Dáta mapujúce mieru spokojnosti hodnotiteľov a hodnotených, ktoré získala RŠS, môžu byť využiteľné pri vyhodnotení novozavedeného spôsobu služobného hodnotenia a jeho skvalitnenia. Bude však potrebné systém hodnotenia podrobnejšie analyzovať.

RŠS navrhuje pri služobnom hodnotení doplniť okrem bodového ohodnotenia aj slovné zdôvodnenia pridelených bodov v rámci každej hodnotenej oblasti a v písomnom vyhodnotení služobného hodnotenia uviesť poučenie štátneho zamestnanca o možnosti vyjadriť sa k výsledku služobného hodnotenia. Pri hodnotení odborných vedomostí odporúča vychádzať z kvality a odbornosti plnenia služobných úloh podľa opisu štátnozamestnaneckého miesta a podľa prideľovaných služobných úloh a nie zameriavať sa na dodržiavanie zákonov, interných predpisov a pod.

VNÍMANIE PRÁCE A PROSTREDIA ZO STRANY ŠZ

Z prieskumu RŠS z roku 2019 vyplýva, že väčšina respondentov považuje **vzťahy na pracovisku a tímovú spoluprácu za dobré**. Výsledky naznačujú skôr **pozitívne vnímanie kolegov** z hľadiska priateľskosti, záujmu sa vzdelávať či odbornosti. Nízku mieru súhlasu uviedli ŠZ pri výroku, že ich kolegovia sú pre nich morálnymi vzormi.

Prevláda mierne **pozitívne hodnotenie nadriadených**, ale z výsledkov vyplýva, že existujú rezervy v zlepšovaní riadenia a vedenia ľudí v štátnej správe. Menej priaznivo zamestnanci vnímajú svojich nadriadených ako morálne autority a ako prirodzené autority. To naznačuje potrebu viac sa venovať otázkam líderstva a etiky. V tejto súvislosti je pozitívne, že ÚV SR v súčasnosti vypracúva **Koncepciu zavedenia a rozvoja líderstva**, v rámci ktorej bude realizovať zber dát a analýzu.

Iba 59% respondentov zastáva názor, že úroveň čestnosti, integrity a nestrannosti vedúcich zamestnancov je vysoká. Porovnanie výsledkov s prieskumom z roku 2013 naznačuje mierne zlepšenie vo vnímaní tohto aspektu, ale výsledky zároveň hovoria, že úroveň integrity, čestnosti a nestrannosti je potrebné naďalej zvyšovať a téme integrity a etiky treba venovať oveľa viac pozornosti.

Viaceré výsledky z prieskumu RŠS v roku 2019 a ich porovnanie s výsledkami prieskumu z roku 2013 ukazujú, že dochádza k **priaznivým posunom v riadení LŽ** (napr. v oblasti vzdelávania, budovania analytických kapacít, vnímania vzťahov na pracovisku a tímovej práce).

Aj keď prevláda mierne pozitívne hodnotenie nadriadených, z výsledkov vyplýva, že existujú rezervy v zlepšovaní riadenia a vedenia ľudí v štátnej správe. Bude potrebné

dalej profesionalizovať MLZ, venovať sa motivácii, kariérnemu rastu, hodnoteniu kvality práce, odmeňovaniu a poskytovaníu spätnej väzby.

Podľa vnímania ŠZ, ktorí sa vyjadrili v prieskume z roku 2019, v služobných úradoch sa občas vyskytujú prípady klientelizmu, korupcie a zriedkavejšie diskriminácie, sexuálneho obťažovania a šikany. Dôležité preto je, aby ŠZ presne vedeli na koho sa majú v takýchto prípadoch obrátiť a ako majú postupovať.

Je tiež potrebné systematicky riešiť formalizmus a byrokráciu, prehodnocovať, či sú všetky formálne požiadavky stále potrebné a využívať dobrú prax.

2. METODIKA

METODICKÉ POZNÁMKY

Pri tvorbe správy o stave a vývoji štátnej služby na Slovensku za rok 2018 rada vychádzala **z vlastných údajov a údajov z vonkajších zdrojov**, pričom v prípade neexistencie aktuálnych dát vzťahujúcich sa k roku 2018 boli použité dostupné staršie údaje.² Pri vyhľadávaní a používaní údajov sa ukázalo, aké dôležité je do budúcnosti vybudovať centrálnu databázu údajov o štátnej službe.

VLASTNÉ ZDROJE ÚDAJOV

Vlastné zdroje predstavovali dva **dotazníkové prieskumy**, jeden uskutočnený v roku 2018 a jeden v roku 2019 a tiež **zbery údajov od služobných úradov**.

Dotazníkový zber k Etickému kódexu štátneho zamestnanca bol realizovaný v mesiacoch máj a jún roku 2018 a vyplnilo ho 5 828 respondentov, čo predstavuje 15% všetkých štátnych zamestnancov v SR. Vzhľadom na dobrovoľnosť dotazníka mohlo dôjsť k skresleniu vzorky a to tým, že dotazník zrejme vyplnili spravidla aktívnejší a ochotnejší zamestnanci.

V roku 2018 prebehol zber údajov od služobných úradov,³ ktoré poskytli základné informácie o svojich doterajších skúsenostiach v oblasti etiky.

Dotazníkový prieskum rady pre štátnych zamestnancov bol realizovaný opäť v mesiacoch január a február 2019. Svoje odpovede naň poskytlo 6 218 respondentov. To predstavuje 16% všetkých štátnych zamestnancov v SR, pričom v prípade výsledkov dotazníka je predpoklad pre rovnaké skreslenie ako pri dotazníku z roku 2018.

Druhý zber dát od služobných úradov sa uskutočnil vo februári 2019, odpovedalo naň 173 z 216 služobných úradov (80%). Je preto potrebné zohľadniť, že rada nemohla pracovať s úplnými dátami a túto skutočnosť treba brať do úvahy aj pri interpretácii výsledkov.

METÓDY ZBERU A DISTRIBÚCIE DOTAZNÍKOV

Rada pre všetky zbery dát využila platformu *Google formuláre*. Jej výhodou bola bezplatnosť, možnosť exportu údajov do súborov typu Excel a intuitívnosť používania. Obidva dotazníky pre štátnych zamestnancov (z roku 2018 a 2019) boli distribuované prostredníctvom služobných úradov.

² Za predpokladu, že tieto údaje boli považované za relevantné.

³ Odpovede rade poskytlo 50 služobných úradov.

Rada na šírenie dotazníka využila aj neformálne zdroje (napr. stavovské organizácie Úradník dobre vôle, Dobrý úradník) a iné organizácie či kontaktné siete (odborové organizácie, osobné kontaktné siete), šírený bol zároveň cez odoberateľov newslettera rady.

Rada následne telefonickou formou kontaktovala všetky SÚ a overovala, či dotazník bol distribuovaný medzi ŠZ. V prípadoch, keď sa tak nestalo, zabezpečila opätovné zaslanie dotazníka služobnému úradu a jeho ďalšiu distribúciu.

Výhodou bolo, ak mal SÚ kontaktnú sieť (napr. email na všetkých zamestnancov), prostredníctvom ktorej v prípade potreby oslovil všetkých svojich štátnych zamestnancov. Táto metóda bola účinnejšia a menej náročná na použité ľudské zdroje ako posielanie cez jednotlivé stupne riadenia.

VYPÍŇANIE DOTAZNÍKOV A KVALITA ZÍSKANÝCH ÚDAJOV

Dotazníky pre štátnych zamestnancov boli anonymné, rada mala pri každom respondentovi ako jedinú identifikáciu iba časovú značku odoslania jeho odpovede.

V prípade dotazníka pre SÚ sa osvedčila tzv. „horúca linka“, teda poverenie zamestnanca Kancelárie rady po rozoslaní dotazníka riešením metodiky, troubleshootingu a zodpovedania otázok a nejasností zo strany SÚ.

VYHODNOTENIE ÚDAJOV Z DOTAZNÍKOV

V prípade otázok, ktorých odpovede boli odstupňované podľa Likertovej škály,⁴ boli ako indikátory využité miery centrálnej tendencie a to **aritmetický priemer otázky** a **medián**. Medián bol ako indikátor použitý z dôvodu, že na rozdiel od aritmetického priemeru nepodlieha natoľko vplyvu koeficientu asymetrie. Rovnako je medián menej ovplyvnený vysokými hodnotami na jednom či druhom konci škály. Výhodou aritmetického priemeru je, že vzhľadom na presnosť na desatinné čísla umožňuje zoradiť odpovede na viacúrovňové otázky podľa dôležitosti, napríklad mieru súhlasu s viacerými tvrdeniami týkajúcimi sa toho istého predmetu.

V prípade demografických charakteristík, pod ktorými chápeme rozdiely medzi jednotlivými demografickými skupinami, ktoré rada v dotazníku zisťovala (služobný úrad, pohlavie, kraj, postavenie, dĺžka praxe v ŠS, vek ŠZ), bola uskutočnená neparametrická jednofaktorová analýza rozptylu (Kruskal-Wallisov test⁵). Testovaná hypotéza znela, že nejednajú štatisticky významné rozdiely v odpovediach na danú otázku v rámci demografických skupín, čo znamená, že respondenti z rôznych demografických skupín sa k danej otázke vyjadrili približne rovnako.

⁴ Ide o číselnú os, na ktorej jednotlivé čísla predstavujú rozličné názory od celkového súhlasu po úplný nesúhlas.

⁵ Ide o rozšírenie Mann-Whitneyho U- testu na viac ako dva nezávislé výbery, pričom tento test predstavuje neparametrický test hypotézy H₀: „Všetky výbery pochádzajú z rovnakého rozdelenia, poprípade z rozdelení s identickými distribučnými funkciami.“

Postup Kruskal-Wallisovho testu:

Všetky odpovede k danej otázke sa zoradia od najmensej hodnoty po najväčšiu, priradia sa im poradia, tieto poradia sa rozdelia medzi jednotlivé demografické skupiny a vypočíta sa priemerná hodnota poradí pre každú demografickú skupinu. Za predpokladu platnosti H_0 by sa priemery poradí jednotlivých demografických skupín nemali výrazne odlišovať. Z výsledkov testu (na hladine významnosti $\alpha = 0,05$) sa za štatisticky významné považujú tieto rozdiely medzi priemernými hodnotami⁶ poradí:

- ❖ **úrad** - rozdiel v priemerných hodnotách poradí 400 a viac,
- ❖ **kraj** - rozdiel v priemerných hodnotách poradí 400 a viac,
- ❖ **pohlavie** - rozdiel v priemerných hodnotách poradí 250 a viac,
- ❖ **postavenie** - rozdiel v priemerných hodnotách poradí 250 a viac,
- ❖ **dĺžka praxe** - rozdiel v priemerných hodnotách poradí 500 a viac,
- ❖ **vek** - rozdiel v priemerných hodnotách poradí 400 a viac.

ÚDAJE Z VONKAJŠÍCH ZDROJOV V SR

Rada vychádzala aj z predchádzajúcich prieskumov a materiálov, ku ktorým patrí napr. dokument *Štátna služba v roku 2013* Úradu vlády SR a *Stratégia riadenia ľudských zdrojov v ŠS na roky 2015-2020* Úradu vlády SR. Cenným zdrojom údajov o ŠS je aj platová inventúra Ministerstva financií SR, v rámci ktorej sa na rozpočtové účely periodicky zisťuje počet ŠZ. Posledná dostupná takáto inventúra pochádza z mája 2017 a do doby spustenia personálnych informačných systémov na centrálnej úrovni sú údaje z nej hlavným zdrojom informácií o početnosti zamestnancov v ŠS.

ÚDAJE Z VONKAJŠÍCH ZDROJOV V ZAHRANIČÍ

RŠS čerpala z údajov a publikácií medzinárodných inštitúcií ako je OECD a Európska komisia.

⁶ Dotazník pre štátnych zamestnancov z roku 2019, otázky č. 1.1, 1.3, 1.6, 1.5, 1.4, 1.7. Dostupné online: https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSd-3UYZ66e3-OJqNd-UU5j-k55xOdL9ckpqlcp54C73djr3Hg/viewform?usp=sf_link

3. CHARAKTERISTIKA A PROBLÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY V SR

3.1 PRÁVNÝ RÁMEC

Štátna služba je nevyhnutnou a podstatnou súčasťou štátnej organizácie spoločnosti. Jej spoločenskú funkciu podmieňujú funkcie a úlohy štátu zabezpečované zamestnancami v štátnej službe. Štátna služba ako právny inštitút je súhrn právnych noriem upravujúcich postavenie štátnych zamestnancov – vznik, priebeh a zánik právnych pomerov v štátnej službe, práva, povinnosti a zodpovednosť zamestnancov v štátnej službe. Štátni zamestnanci sa podieľajú na zabezpečovaní funkcií a úloh štátu, teda konajú v mene alebo z poverenia štátu, uskutočňujú výkonnú a rozhodovaciu činnosť.

Základom právnej úpravy štátnej služby je **zákon o štátnej službe**, ktorý nadobudol účinnosť 1. júna 2017 (niektoré ustanovenia nadobudli účinnosť neskôr), právna úprava vychádza aj zo *Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020* schválenej uznesením vlády Slovenskej republiky.⁷

Štátna služba je budovaná na princípoch, ktorými sa riadia štátni zamestnanci pri výkone štátnej služby a služobné úrady pri rozhodovaní v štátnozamestnaneckých vzťahoch. Princípy ŠS vytvárajú hodnotový rámec a východiská pre uplatňovanie konkrétnych ustanovení zákona o štátnej službe. Tento zákon je budovaný na **princípoch politickej neutrality, zákonnosti, transparentného zamestnávania, efektívneho riadenia, nestrannosti, profesionality, transparentného a rovnakého odmeňovania, stability a rovnakého zaobchádzania**.

Zákon o štátnej službe zaviedol rad nových opatrení za účelom zvýšenia nezávislosti štátnej služby v SR ako aj z dôvodu naplnenia odporúčaní Európskej komisie týkajúcich sa reformy verejnej správy.

Vzťahy, ktoré vznikajú pri vykonávaní ŠS štátnymi zamestnancami, sú označené ako štátnozamestnanecké vzťahy. Ich obsahom sú práva a povinnosti ŠZ smerujúce k plneniu úloh štátneho orgánu pri vykonávaní štátnej správy alebo k plneniu úloh iného štátneho orgánu pri vykonávaní štátnych záležitostí. Zamestnávajúcim subjektom je v oboch prípadoch štát reprezentovaný služobným úradom.

Štátnozamestnanecké vzťahy sa neriadia iba zákonom o štátnej službe, v prípadoch, v ktorých to zákon o štátnej službe ustanovuje, platí na štátnozamestnanecké vzťahy subsidiárna pôsobnosť *Zákonníka práce* a *Občianskeho zákonníka*. Na druhej strane, nie všetci štátni zamestnanci vykonávajú ŠS výlučne podľa zákona o štátnej službe. Z dôvodu osobitného postavenia výkonu štátnej moci v určitej oblasti existujú štátni

⁷ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015.

zamestnanci, na ktorých sa zákon o štátnej službe aplikuje iba ak osobitný predpis neustanovuje inak. V tomto prípade je tak daná subsidiárna pôsobnosť zákona o štátnej službe.⁸ Pri ďalšej skupine štátnych zamestnancov je akákoľvek pôsobnosť zákona o štátnej službe úplne vylúčená, nakoľko ich právne postavenie upravujú osobitné právne normy.⁹

3.2 ZÁKLADNÉ ÚDAJE O ŠTÁTNEJ SLUŽBE

Podľa údajov **Ministerstva financií SR (2017) je na Slovensku evidovaných 38 838 štátnozamestnaneckých miest.**¹⁰ V roku 2014 bolo v SR 37 441 štátnych zamestnancov v ÚOŠS vrátane podriadených organizácií.¹¹

V SR **neexistujú základné dáta**, ktoré by bližšie charakterizovali ŠS, napr. zloženie štátnych zamestnancov podľa veku, pohlavia a vzdelania. Podľa *Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020* sa tieto údaje nespracúvajú v personálnych informačných systémoch a preto ich musia osobné úrady spracovávať osobitne. Výsledkom je nejednotná evidenčná prax a neexistujúci centralizovaný prehľad o vekovej štruktúre zamestnancov. Centrálny informačný systém sa postupne buduje, ale niektoré kľúčové registre budú vytvorené až v roku 2020.¹² Preto sa pokúsime aspoň naznačiť tieto charakteristiky z dostupných zdrojov, resp. z dát pre verejný sektor a skorších dát, ktoré sú k dispozícii.

Štát ako zamestnávateľ sa v mnohých charakteristikách líši od súkromného sektora. Poskytuje napr. vyššiu istotu pracovného miesta a príjmov, kratší pracovný čas a vyšší nárok na platené voľno ako zamestnanci v súkromnom sektore. Na druhej strane majú zamestnanci v ŠS obmedzenia, napr. nemôžu podnikať, vykonávať zárobkové činnosti zhodné alebo obdobné s opisom ich ŠZM a podávajú majetkové priznania.

Verejný sektor v SR zamestnáva mierne menší počet zamestnancov ako je priemer EÚ. V roku 2017 pre štát vrátane samospráv pracovalo 413 tis. zamestnancov. Tretina pracuje v školstve, desatina v zdravotníctve, desatina sú úradníci zamestnaní v ŠS.¹³

Verejný sektor starne rýchlejšie ako súkromný, takmer tretina verejných zamestnancov bude o 10 rokov v dôchodkovom veku. Verejný sektor má problém

⁸ Takýmito ŠZ sú súdni úradníci, ŠZ v zahraničnej službe, právni čakatelia prokuratúry a asistenti prokurátora.

⁹ Ide o výkon ŠS príslušníkmi Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Národného bezpečnostného úradu, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Hasičského a záchranného zboru, Horskej záchrannej služby, colníkmi a profesionálnymi vojakmi.

¹⁰ Počet ŠZ podľa Platovej inventúry Ministerstva financií SR (5/2017, príloha šs-4), bez zamestnancov vykonávajúcich ŠS v cudzine.

¹¹ Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015, str. 15.

¹² Zákom č. 55/2017 sa zriaďuje Centrálny informačný systém, ale jednotlivé registre, ktoré sú jeho súčasťou, majú rôznu účinnosť – napr. register štátnych zamestnancov a register štátnozamestnaneckých miest až v januári 2020.

¹³ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, december 2018, str. 12.

s pritiahnutím a udržaním si mladých zamestnancov.¹⁴ Malý podiel mladých zamestnancov je rizikovým faktorom, pretože limituje možnosti zabezpečiť kontinuitu a obnovu, môže tiež byť znakom nízkej atraktivity verejného sektoru ako zamestnávateľa.¹⁵ Krajiny OECD, pre ktoré sú dostupné dáta, majú priemerne viac ŠZ nad 55 rokov ako zamestnancov pod 34 rokov. Možno to ilustrovať aj na príklade susedných štátov: v Poľsku má 31,7% zamestnancov viac ako 50 rokov¹⁶ a v ČR pripadá na zamestnancov, ktorí sú starší ako 45 rokov podiel 53%.¹⁷

Ženy tvoria viac ako dve tretiny zamestnancov vo verejnom sektore.¹⁸ SR ich má spomedzi krajín OECD tretí najvyšší podiel (68%) za Poľskom (69%) a Maďarskom (72%). Vyšší podiel žien môže byť spôsobený lepšími podmienkami pre prácu žien. V ústrednej štátnej správe ponúka 16 krajín OECD viac benefitov pri starostlivosti o deti a rodinu než súkromný sektor.¹⁹

3.3 ATRAKTÍVNOSŤ ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Na posúdenie atraktívnosti ŠS sa pokúsime využiť výsledky prieskumu RŠS z roku 2019 a zistenia vo vzťahu k verejnému sektoru, ktorého je štátna služba súčasťou.

PRIESKUM RŠS 2019

Údaj, ktorý môže signalizovať nižšiu atraktívnosť štátnej služby, je neobsadenosť rozpočtovaných miest. Dôvodom môže byť ale okrem neatraktívnosti práce aj nadsadená potreba počtu pracovníkov. RŠS preto zisťovala, aký je záujem o účasť vo výberových konaniach. V tabuľke č. 1 sú uvedené informácie, ktoré RŠS v roku 2019 získala od SÚ:

tabuľka č. 1 (rozdelenie VK podľa početnosti uchádzačov, zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov)

	Na pozíciu ŠZ	Na pozíciu VŠZ
Celkový počet VK	5 833	415
Počet VK s viac než 10-timi uchádzačmi	170 (2,9%)	2 (0,5 %)
Počet VK s menej než troma uchádzačmi	3272 (56%)	376 (90,6%)
Počet VK bez uchádzačov	2 391 (40,9%)	37 (8%)

¹⁴ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa, Ministerstvo financií SR, december 2018, str. 37.

¹⁵ Government at a Glance 2017. OECD, 2017, str. 94. Dostupné online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1

¹⁶ Civil Service in Numbers. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów RP, 2013. Dostupné online: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/civil_service_in_numbers_draft.pdf

¹⁷ Výročná zpráva o státní službě za rok 2017. Ministerstvo vnitra ČR, 2017. Dostupné online: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/statni-sluzba.aspx>

¹⁸ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa, Ministerstvo financií SR, december 2018, str. 41

¹⁹ Government at a Glance 2017. OECD, 2017. Dostupné online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1

Z údajov získaných od SÚ vyplýva, že výberových konaní, na ktorých sa zúčastnilo viac ako 10 uchádzačov je minimum, menej ako 3%. Naopak prevládajú VK, na ktorých bol počet uchádzačov nižší ako 3, resp. kde vôbec nebol záujem o pozície v ŠS. Pri obsadzovaní pozícií VŠZ prevládajú výberové konania s menej ako 3 uchádzačmi.

V komentároch k výberovým konaniam **vedúci štátni zamestnanci** často uvádzali **nízky počet prihlásených záujemcov** a tvrdenie, že sa často nerobí výber ale nábor, aby vôbec ŠZ získali, a to najmä na špecializované pozície ako IT odborník alebo právnik. Ako dôvod vidia skutočnosť, že ponuka nevie konkurovať súkromnému sektoru, resp. že za danú mzdu nie je na regionálnej úrovni záujem pracovať v ŠS a je ťažké získať mladých ľudí.

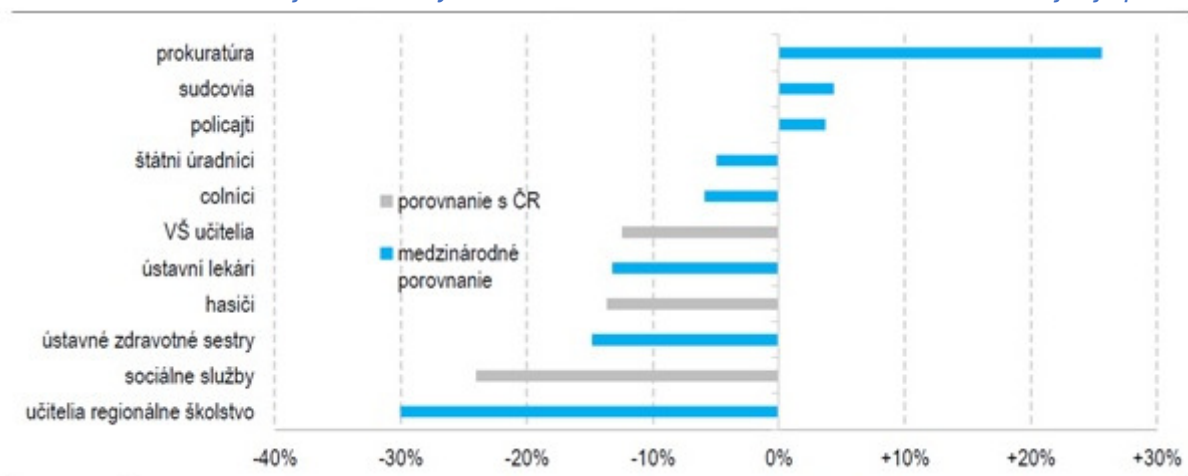
ZISTENIA MF SR V REVÍZII VÝDAVKOV

Revízia výdavkov²⁰ priniesla zaujímavé zistenia, ktoré hovoria o atraktivnosti verejného sektora v SR. Aj keď nie sú špecifikované zvlášť za štátnu službu, sú podobné zisteniam RŠS. Rozdiely v odmeňovaní sú badateľné pokiaľ ide o jednotlivé profesie, najmä mzdy zamestnancov verejného sektora v drahých profesiách (napr. právnikov, pracovníkov v oblasti financií či IT) výrazne zaostávajú. Verejný sektor je finančne neatraktívny pre zamestnancov počas väčšiny produktívneho veku.

Relatívne rovnostársky sa správajúci systém odmeňovania vo verejnej správe v kombinácii s veľkými regionálnymi disproporciami v slovenskej ekonomike vytvárajú veľké rozdiely v príjmoch medzi súkromným a verejným sektorom v niektorých regiónoch. O nižšej atraktivite svedčí aj to, že zamestnanci si pri prechode z verejného do súkromného sektora polepšia viac ako v opačnom prípade.

Medzinárodné porovnanie ukazuje, že **štátni úradníci podľa údajov z grafu zarábajú mierne menej ako je priemer EÚ**:

graf č. 1 (rámcové medzinárodné porovnanie miezd, 2014-2016, percentuálny rozdiel, zdroj: Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe)



²⁰ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018.

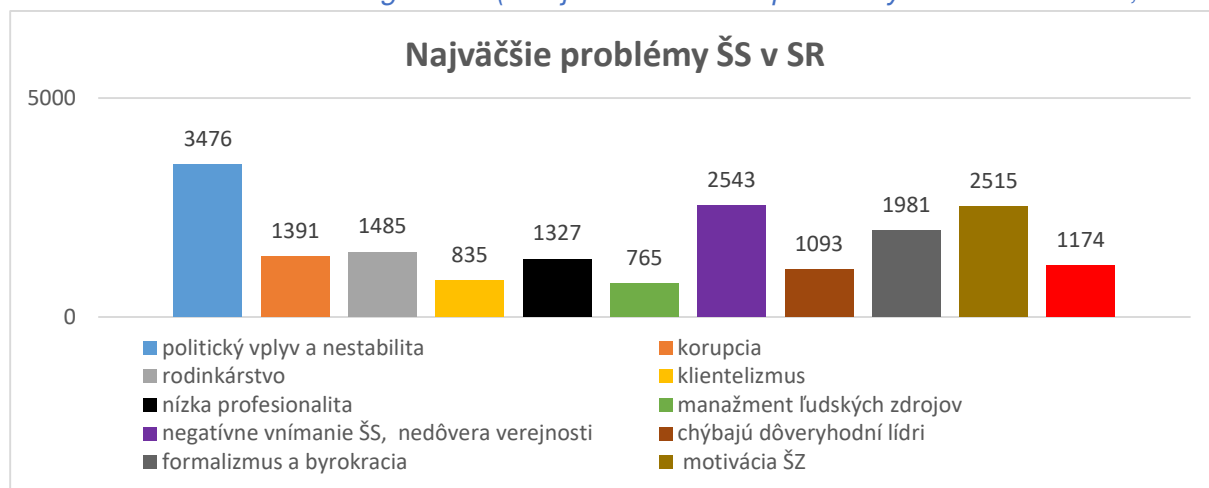
Ak je práca v štátnej službe málo atraktívna, môže to spôsobovať problém s kvalitným poskytovaním služieb. Ak vo vekovej štruktúre prevládajú starší zamestnanci, môže to signalizovať problémy s pritiahnutím a udržaním si mladších zamestnancov. Nízky podiel mladých pracovníkov môže súvisieť aj s menej flexibilnými pravidlami odmeňovania.

3.4 PROBLÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY V SR

Pre poznanie stavu a problémov ŠS na Slovensku je dôležité poznať ako to vnímajú samotní ŠZ a ako je na tom SR v porovnaní s inými krajinami.

Rada v prieskume v roku 2019 zisťovala, čo považujú štátni zamestnanci za **najväčšie problémy ŠS na Slovensku**, respondenti mohli vybrať maximálne 3 možnosti:

graf č. 2 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Respondenti teda za najväčšie problémy v štátnej službe v SR považujú:

tabuľka č. 2 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov)

Problém	Percento respondentov
politizácia a nestabilita	56%
negatívne vnímanie ŠS, nedôvera verejnosti	41%
motivácia ŠZ	40%
formalizmus a byrokracia	32%
rodinkárstvo	24%
korupcia	22%
nízka profesionalita	21%
rezortizmus	19%
nedostatok dôveryhodných lídrov	18%
klientelizmus	13%
manažment ľudských zdrojov	12%

Motivácii, MLZ, formalizmu, byrokracii a líderstvu sa bližšie venujeme v kapitole 4.

Európska komisia dlhodobo kritizuje nízku efektívnosť verejných inštitúcií v SR a zlepšenie verejnej správy bolo súčasťou jej odporúčaní pre SR každoročne v období 2011-2018. Ako **pozitívnu** Európska komisia vníma **legislatívu vrátane zákona o štátnej službe**, problémom je však jeho **nedostatočná implementácia** a **slabé inštitúcie**. Vo svojich odporúčaníach pre SR ďalej kritizuje nedostatočný manažment ľudských zdrojov vo verejnej správe, rezortizmus a nedostatočnú spoluprácu medzi rezortmi i politické nominácie predovšetkým v regulačných úradoch. Vo svojej správe z roku 2019 Európska komisia konštatuje, že v oblasti riadenia ľudských zdrojov a nedostatočných analytických kapacít vo verejnej službe došlo k zlepšeniu.²²

Zo strany medzinárodných inštitúcií (Európska komisia, OECD, MMF) je **pozitívne** vnímané zriaďovanie **analytických inštitútov**, napr. útvaru **Hodnota za peniaze**.²³

3.5 POLITIZÁCIA

Ako jedna z hlavných prekážok profesionalizácie štátnej služby býva často identifikovaná **politizácia**.²⁴ Pod politizáciou ŠS sa v tejto súvislosti rozumie také rozhodnutie služobného úradu, ktoré sa zakladá na politických dôvodoch.²⁵ G. Peters definuje politizáciu ako nahradenie kritérií podľa zásluhovosti (meritný systém) politickými kritériami vo funkciách riadenia ŠS, ako je napr. výber, kariérny postup, odmeňovanie, sankcionovanie a ukončenie ŠS.²⁶ Podľa L. Roubana politizácia „znamená, že nielen činnosť štátneho zamestnanca, ale i jeho kariéra závisí viac od politických, ako od profesionálnych noriem, štandardov.“²⁷

Dopady politizácie môžu znamenať, že na miesta v ŠS sa dostávajú tí, ktorí majú stranícke konexie, na úkor tých, ktorí ich nemajú i keď sú odborníkmi.

Je však potrebné rozlišovať typy politizácie a ich rôzne dopady na kvalitu štátnej správy. G. Peters rozlišuje politizáciu:

- ❖ **funkčnú**, profesionálnu, pri ktorej sú miesta obsadzované odborníkmi, ktorí majú podobné hodnoty ako politické vedenie,

²¹ V medzinárodných porovnaníach sa spravidla nerozlišuje štátna služba a verejná služba.

²² Správa o Slovensku 2019. Európska komisia, 2019. Dostupné online: https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/sprava_o_slovensku_2019_1.pdf

²³ Správa. Seminár: Ako medzinárodné organizácie hodnotia Slovensko? Dostupné online: https://www.szz.sk/images/dokumenty/Sprava_Seminar-Ako_medzinarodne_organizacie_hodnotia_Slovensko.pdf

²⁴ Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions, United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, ST/ESA/PAD/SER.E/5, 2000.

²⁵ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR, 2015.

²⁶ In: Staroňová K., Staňová L., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014.

²⁷ Rouban L.: Politicisation of the Public Service, 2003. In: Peters G., Pierre J. (eds.): Handbook of Public Administration. London, SAGE Publications Ltd., str. 313. In: Prachárová V., Kačur, J.: Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte štátnej správy. SGI, 2018, str. 3.

- ❖ **legálnu**, pri ktorej sú miesta vo verejnom sektore obsadzované politikmi bez formalizovaných výberových konaní s tým, že ide o legálny postup,
- ❖ **patronážnu**, pri ktorej sú miesta obsadzované na základe straníckej príslušnosti bez garancií odbornosti,
- ❖ **anticipačnú**, kde ide o vlastné rozhodnutie štátnych zamestnancov odísť po zmene vlády z postu, ktorý zastávali, pretože si myslia, že nová vláda bude ideologická.²⁸

Preto sa nedá zjednodušene povedať, že každé rozhodnutie politikov o obsadení miesta v ŠS je negatívne, napr. pri funkčnej politizácii.

Prieskum Úradu vlády SR z roku 2013²⁹ prostredníctvom viacerých otázok zisťoval niektoré faktory politizácie. Približne rovnaký počet respondentov súhlasil (41%) a nesúhlasil (42%) s tvrdením, že ich pracovisko je schopné transparentne získať na voľné miesto najschopnejších uchádzačov. U respondentov prevládal názor (43%), že uchádzači o zamestnanie s konexiami na politické strany vládnej koalície majú nespravodlivé výhody (19% nie a skôr nie, 40% nevie). Výsledky z roku 2013 naznačujú veľmi **vysokú mieru vnímanej politizácie**.

Reakciou na zistenia o vnímanej politizácii štátnej služby bol v SR zákon o štátnej službe, ktorý medzi princípy štátnej služby zakotvil **politickú neutralitu a stabilitu** a zaviedol dôležité zmeny, okrem iného zrušil možnosť odvolať vedúceho ŠZ bez uvedenia dôvodu, nastavil kritériá a postupy výberových konaní a zriadil RŠS. Tieto opatrenia bude potrebné vyhodnocovať a sledovať ich aplikovanie a prinášané výsledky. Okrem iného je potrebné sledovať, či v SÚ pred voľbami nebudú realizované také organizačné zmeny, ktoré by umelo zvyšovali počet miest VŠZ v snahe zafixovať ich na pozíciách po zmene vlády.

Prieskum RŠS z roku 2019 skúmal niektoré aspekty politizácie, resp. oblasti, ktoré môžu súvisieť s politizáciou:

- ❖ Pri posúdení toho, čo považujú respondenti za **najväčší problém štátnej služby v SR, najviac z nich (56%) uviedlo politický vplyv a nestabilitu**.
- ❖ Odpolitizovanie štátnej služby považuje značný počet respondentov za faktor, ktorý by **prilákal a stabilizoval kvalitných ľudí v ŠS** (4 431 áno, 1 095 skôr áno). Pri strede Likertovej škály 3 bola priemerná hodnota výroku 4,6, čo signalizuje značný súhlas ŠZ s týmto tvrdením.
- ❖ Náznaky nemeritokratických postupov ukazujú výsledky dotazníka **pri hodnotení prijímania zamestnancov**.³⁰

Výsledky dotazníkového prieskumu z roku 2019 naznačujú, že politizácia stále ostáva problémom slovenskej štátnej služby a bude potrebné sa jej ďalej venovať.

²⁸ Peters G.: The Politics of Bureaucracy. London, 2010.

²⁹ Štátna služba v roku 2013. Úrad vlády SR, 2013.

³⁰ Bližšie v kapitole 4.3 *Prijímanie štátnych zamestnancov*.

Profesionalizácia štátnej služby vyžaduje jasné rozlišovanie medzi politickými a apolitickými pozíciami.³¹

Politizácia štátnej služby na Slovensku je považovaná za **jeden z hlavných problémov**, a to nielen podľa rôznych medzinárodných organizácií a inštitúcií (OECD, Európska komisia a pod.) ale aj odborných štúdií.³²

V SR dochádza najmä bezprostredne po zmene ministra k výmenám na manažérskych pozíciách, pravdepodobnosť, že VŠZ bude vymenený v tejto fáze je 4,5-krát vyššia než v neskoršom období.³³ Hlavným dôvodom výmeny VŠZ nie sú ani tak politické väzby, ako skôr nedôvera nového ministra v schopnosti a integritu VŠZ.³⁴

Podľa viacerých autorov systém politických nominácií generálnych tajomníkov služobných úradov v SR, ktorí sú zodpovední za riadenie ľudských zdrojov a zároveň sú politicky nominovaní znamenajú, že môžu v hierarchii ŠS plniť politické záujmy.³⁵

Politizácia sa môže prejavovať aj pri skončení štátnozamestnaneckého pomeru zo strany SÚ prostredníctvom organizačných zmien, najmä po zmene vlády po voľbách. V takýchto prípadoch má osobitný význam objektívne a politicky neutrálne prešetrenie prostredníctvom nezávislej inštitúcie, ktorou je v podmienkach SR rada.

3.6 DÔVERA VEREJNOSTI

Štátni zamestnanci pre občana reprezentujú napĺňanie verejného záujmu, preto je veľmi dôležité, aby občania dôverovali, že sa tak naozaj deje.

Prieskum RŠS z roku 2019 zisťoval, čo považujú SZ za najväčšie problémy v štátnej službe v SR. Až 41% respondentov považovalo **negatívne vnímanie ŠS a nedôveru verejnosti** za najväčší problém.

V septembri 2018 agentúra FOCUS pre iniciatívu *Dobrý úradník* vykonala reprezentatívny prieskum verejnej mienky na vzorke 1 015 respondentov. Z výsledkov vyplýva, že **nadpolovičná väčšina** (60%) opýtaných **dôveruje vo všeobecnosti úradníkom**, z toho 6% úplne a 54% skôr dôveruje. Tí, ktorí úradníkom dôverujú, ako hlavné dôvody dôvery uvádzali snahu pomôcť, ochotu poradiť, profesionalitu, pozitívne skúsenosti. Nedôveru voči úradníkom vo všeobecnosti má 37% respondentov (skôr

³¹ Staroňová K., Staňová Ľ., Jajcayová Z.: Innovative Elements in Civil Service Reform. In: Slovakia, Research Paper 5/2013, Association for International Affairs and Pontis Foundation, 2013, str. 20.

³² Napr.: A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28, 2017, str. 28. Prachárová V., Kačur J.: Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte štátnej správy. SGI, 2018. Staroňová K., Staňová Ľ., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014.

³³ Staroňová K., Rybař M.: Ministerial or Party Roots of Civil Service Patronage? Evidence from a Parliamentary Democracy, 2019.

³⁴ Staroňová K., Rybař M.: Ministerial or Party Roots of Civil Service Patronage? Evidence from a Parliamentary Democracy, 2019.

³⁵ Bližšie pozri Staroňová K., Staňová Ľ., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014. str.125.

nedôveruje 27%, vôbec nedôveruje 10%). Ako najčastejšie dôvody nedôvery uvádzali neochotu, nezáujem (24%), aroganciu (18%), korupciu a klientelizmus (15%) a neodbornosť (14%). Nadpriemerne vyššiu mieru nedôvery voči úradníkom deklarovali respondenti z veľkých miest nad 50-tisíc obyvateľov.

Uvedený prieskum zisťoval aj názor občanov na to, aký veľký dopad majú úradníci v štátnych a verejných úradoch na život respondentov. Približne polovica uviedla, že **úradníci majú skôr veľký až veľmi veľký dopad na ich životy**. Zaujímavým zistením je, že obyvatelia veľkých miest nadpriemerne často uviedli, že úradníci majú na ich vlastné životy relatívne veľký dopad.

Výsledky prieskumov naznačujú, že štátni zamestnanci vnímajú vyššiu mieru nedôvery verejnosti v ŠZ ako samotní občania.

3.7 PROFESIONALIZÁCIA

Profesionalita štátnej služby sa spája s odbornými, resp. meritokratickými prvkami, podľa niektorých autorov je **meritokratickosť synonymom profesionality**.³⁶ Podľa Van der Meera sa profesionalita najčastejšie využíva vo význame, že štátny zamestnanec plní svoje úlohy vhodným spôsobom.³⁷ Preto by sme mali popísať očakávané správanie, na čo slúžia etické kódexy a kódexy správania. Profesionalita štátnych zamestnancov závisí aj od hodnôt a zásad, ktoré sa premietajú do princípov štátnej služby, v tomto smere sa často ako protipól uvádza politizácia ŠS.

ŠZ by mali za každých okolností podávať profesionálny výkon, resp. ako uvádza Van der Meer, plniť si svoje úlohy vhodným spôsobom. Samotná profesionalizácia pritom nie je založená iba na vzdelávaní štátnych zamestnancov, ale aj na jasnom vymedzení práv a povinností, nástrojov vyvodzovania zodpovednosti, či na zlepšovaní štandardov i celkového riadenia ľudských zdrojov.³⁸

Podľa Stratégie riadenia ľudských zdrojov:³⁹ „*Základným poslaním ŠS je kreovanie stavu profesionálnych úradníkov, vzdelaných a trénovaných s takými vhodnými znalosťami, morálnymi kvalitami a zručnosťami, ktoré by dokázali transformovať v správne riadiace schopnosti, ktoré budú schopné zabezpečovať udržateľnú sociálnu bezpečnosť jedincov, spoločenských a štátu.*“

Vízia ŠS je definovaná ako „*Vytvorenie profesionálnej štátnej služby, ktorá zabezpečí schopnosť ľudského kapitálu adaptovať sa na všetky zmeny vyplývajúce z nových*

³⁶ Napr. Van de Meer, F. M. In: Staroňová K., Staňová L., Sičáková-Beblová E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014.

³⁷ Van der Meer, F. M. (Ed.): Civil Service systems in Western Europe. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011. In: Prachárová V., Kačur J.: Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte štátnej správy. SGI, 2018, str. 3.

³⁸ Synnerström S.: Professionalism in Public Service Management: The Making of Highly Qualified, Efficient and Effective Public Managers, SIGMA, OECD, 2002. In: Prachárová V., Kačur J.: Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte štátnej správy. SGI, 2018.

³⁹ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR, 2015.

*podmienok ekonomického a spoločenského charakteru v 21. storočí v záujme kvalitne a dôveryhodne slúžiť občanom.*⁴⁰

Pre SR je dobrým základom, že strategické dokumenty ako aj legislatíva zdôrazňujú potrebu profesionalizácie. Medzinárodné porovnania a viaceré analýzy však naznačujú, že SR v tejto oblasti zaostáva. Vyplýva to aj z hodnotení **Európskej komisie**, ktorá pomocou Indexu profesionalizácie⁴¹ meria, do akej miery je štátna správa viac profesionálna ako politická. V roku 2015 sa SR v indexe profesionality štátnej správy umiestnila na poslednom mieste, čo predstavuje výrazné zhoršenie hodnotenia oproti roku 2012.⁴²

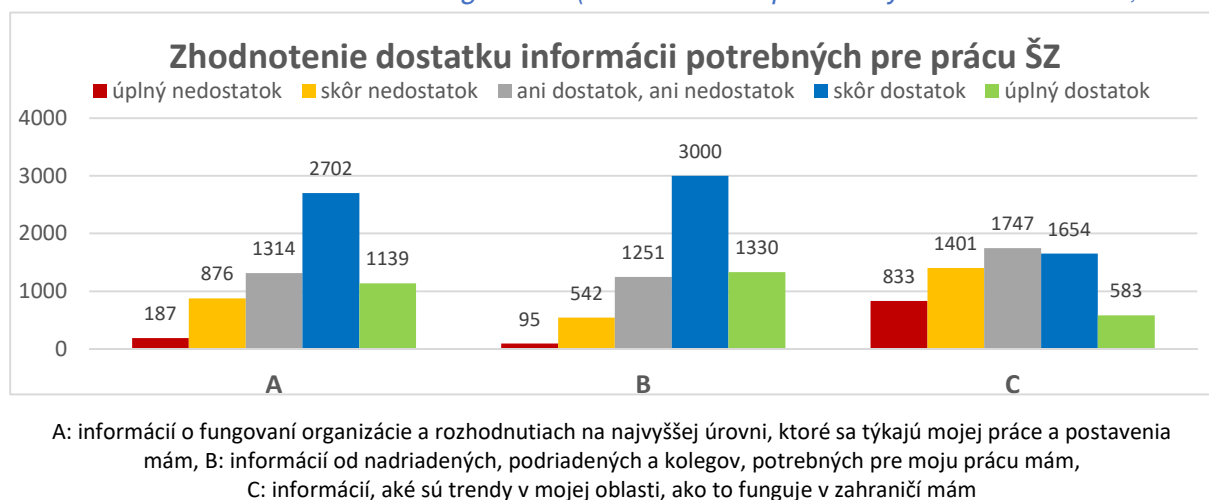
Dotazníkový prieskum RŠS z roku 2019 zisťoval niektoré parametre, ktoré môžu charakterizovať profesionalizáciu:

- ❖ Respondenti mali uviesť maximálne tri problémy, ktoré považujú **za najväčší problém v ich SÚ**, pričom 17% respondentov uviedlo nízku profesionalitu. 41% za najväčší problém považuje formalizmus a byrokráciu, 31% politickú nestabilitu, ako ďalšie problémy respondenti uvádzali aj rodinkárstvo, klientelizmus a korupciu.
- ❖ V prieskume 32% respondentov za **najväčší problém štátnej služby v SR** uviedlo formalizmus a byrokráciu.

Pre získanie a stabilizáciu kvalitných ľudí v ŠS respondenti veľmi veľký význam prisudzovali **profesionalizácii**. Na škále 1-5, kde 1 = nie, 5 = áno a stred = 3, bola priemerná hodnota odpovede veľmi vysoká, až 4,8.

Pre podávanie profesionálneho výkonu sú dôležité aj **systémy riadenia organizácie**. Prieskum RŠS z roku 2019 zisťoval či majú ŠZ dostatok informácií pre svoju prácu:

graf č. 3 (dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



⁴⁰ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR, 2015.

⁴¹ A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Európska komisia, 2017, str. 43-44. Vyššie hodnoty indikujú viac profesionálny výkon. Hodnota pre každú krajinu je vypočítaná ako priemer expertných hodnotení.

⁴² A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Európska komisia, 2017.

Zhodnotenie výrokov o dostatku informácií potrebných pre prácu ŠZ na škále 1-5, kde 1 = úplný nedostatok a 5 = úplný dostatok prináša nasledujúca tabuľka:

tabuľka č. 3 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok – dostatok informácií pre moju prácu:	Priemerná hodnota
od nadriadených, podriadených a kolegov, potrebných pre moju prácu	3,8
o fungovaní organizácie a rozhodnutiach na najvyššej úrovni, ktoré sa týkajú mojej práce a postavenia	3,6
informácií, aké sú trendy v mojej oblasti, ako to funguje v zahraničí,	2,96

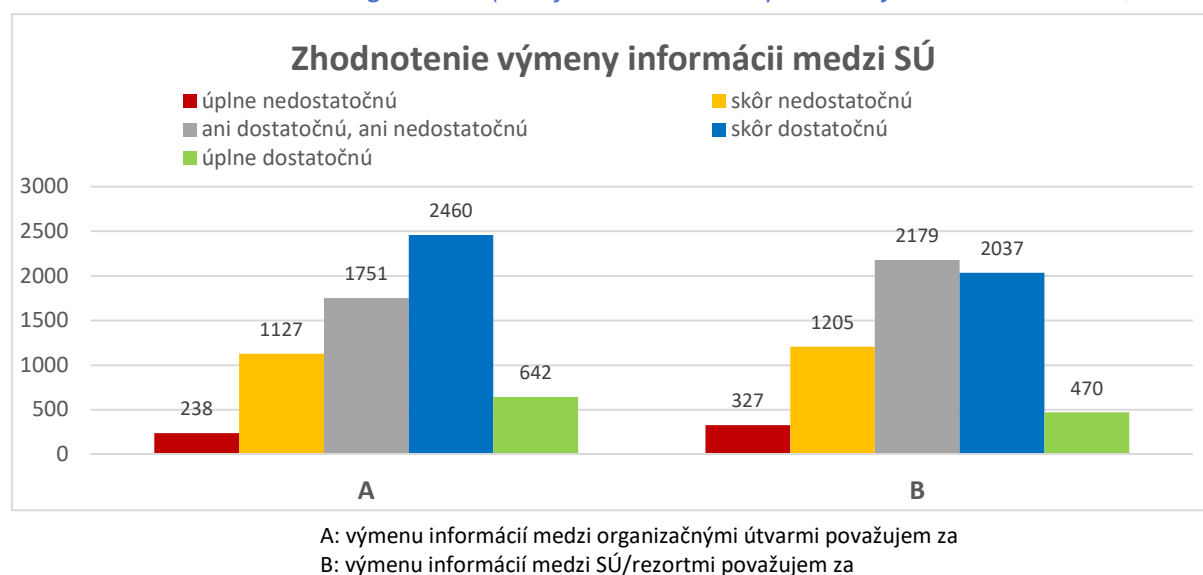
Informácie o tom, aké sú trendy v ich oblasti a ako to funguje v zahraničí, považujú za mierne nedostatočné. Prevažuje mierny súhlas s tvrdením, že zamestnanci majú dostatok informácií od nadriadených, podriadených a kolegov a o niečo menej sa prikláňajú k tvrdeniu, že majú dostatok informácií o fungovaní SÚ a rozhodnutiach na najvyššej úrovni, ktoré sa týkajú ich práce.

Dostatok informácií pre prácu hodnotia zamestnanci dosť kriticky. Hodnota informácií, schopnosť s nimi efektívne pracovať je a v budúcnosti bude kľúčová pre poskytovanie kvalitných výstupov, preto je potrebné sa práci s informáciami venovať tak na centrálnej úrovni ako aj na úrovni SÚ.

V ďalšej otázke mali zamestnanci ohodnotiť **výmenu informácií** na škále 1-5, kde 1 = úplne nedostatočná a 5 = úplne dostatočná výmena. Z výsledkov vyplýva, že:

- ❖ výmenu informácií **medzi organizačnými útvarmi** v rámci SÚ nepovažujú za dostatočnú,
- ❖ a za dostatočnú nepovažujú ani výmenu informácií **medzi SÚ**.

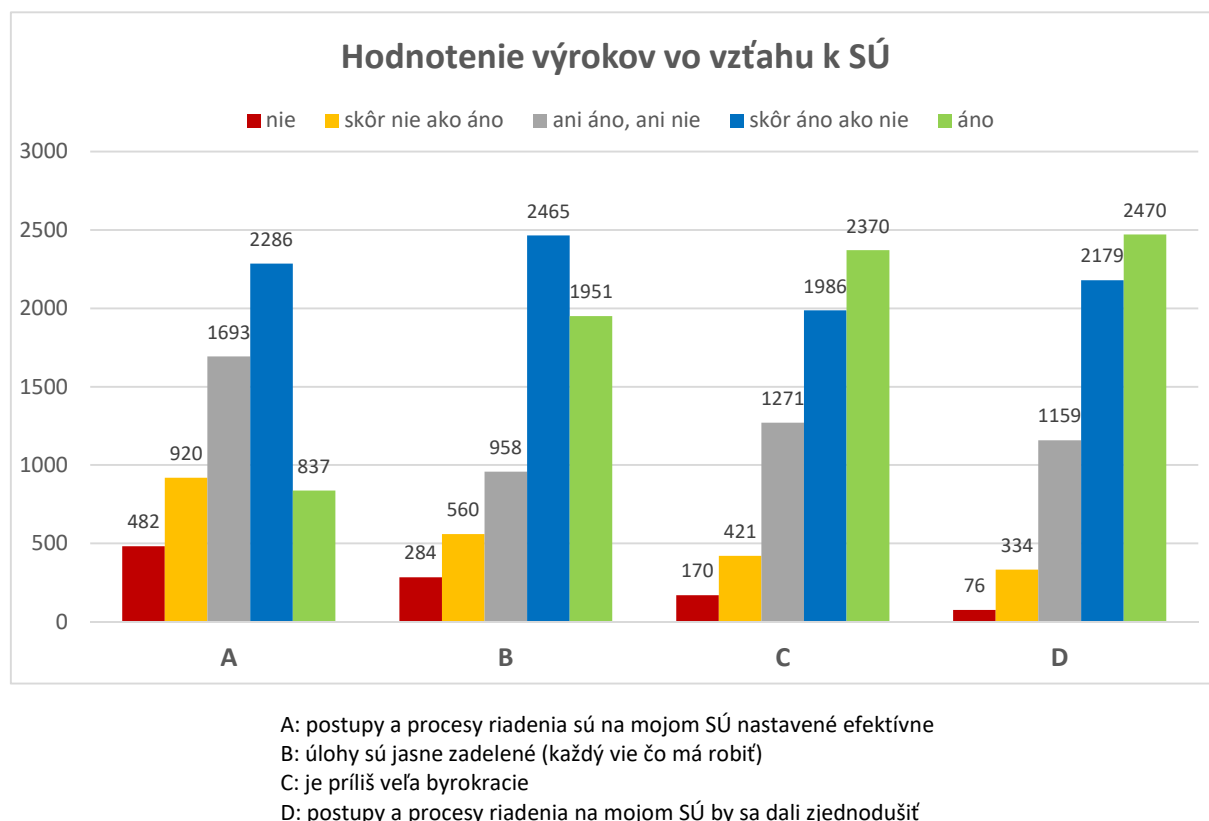
graf. č. 4 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Tieto výsledky naznačujú potrebu riešiť výmenu, zdieľanie informácií medzi SÚ a kooperáciu SÚ, teda **rezortizmus**. Aj Európska komisia v *Správe* z roku 2019 poukazuje na tento problém v SR.

V dotazníku sme zisťovali aj to, či sú postupy a procesy v SÚ **nastavené efektívne**.

graf. č. 5 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Priemerné hodnoty na škále 1-5, kde vyššia hodnota znamená vyššiu mieru súhlasu, sú uvedené v nasledujúcej tabuľke:

tabuľka č. 4 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok	Priemerná hodnota
Postupy a procesy riadenia v mojom SÚ by sa dali zjednodušiť	4,1
Je príliš veľa byrokracie	4,0
Úlohy sú jasne zadelené	3,8
Postupy a procesy riadenia sú v mojom SÚ nastavené efektívne	3,3

Z výsledkov vyplýva, že najvyššia miera súhlasu je s tvrdeniami, že **postupy a procesy v SÚ by sa dali zjednodušiť** a s tvrdením, že **v SÚ je príliš veľa byrokracie**. Nižšia miera súhlasu je s tvrdením, že úlohy sú jasne zadelené a každý vie, čo má robiť a najnižšia miera s tvrdením, že postupy a procesy sú nastavené efektívne. Výsledky naznačujú, že veľký potenciál na zlepšenie, ale aj zatraktívnenie práce v ŠS má racionalizácia vnútorných procesov a odbúranie byrokracie.

3.8 FLUKTUÁCIA

S profesionalizáciou, politizáciou a motiváciou súvisí fluktuácia ŠZ. Fluktuácia zamestnancov vo všeobecnosti mapuje odchod zamestnancov z podniku alebo

organizácie a je vyjadrená v percentách ako pomer skončených pracovných zmlúv k priemernému počtu zamestnancov za jednotku času. Určitá miera fluktuácie nie je nevyhnutne negatívny jav, môže riešiť odchod neproduktívnych zamestnancov, ľudí, ktorí sa nezačlenili do kolektívu, ktorí mali problém osvojiť si kultúru alebo hodnoty organizácie. Môže pomôcť získať zamestnancov s novými, potrebnými kompetenciami, prispieť k prenosu nových skúseností a názorov, odhaľovaniu neproduktívnych postupov, priniesť inovatívny prístup nových zamestnancov k pracovným úlohám, vytvoriť vnútornú konkurenciu medzi zamestnancami.

Vyššia miera fluktuácie ale môže mať aj **negatívne dopady**. Môže napr. zvyšovať náklady na nábor a výber zamestnancov, na ich adaptáciu, zabezpečenie potrebnej kvalifikácie a zručnosti, viesť k strate know-how, znalostí, strate dobrého mena organizácie. Môže mať vplyv na demotiváciu zostávajúcich zamestnancov, zníženie celkovej dôveryhodnosti organizácie ako zamestnávateľa.

Medzinárodné porovnania signalizujú, že **v SR je relatívne vysoká miera fluktuácie ŠZ**:

- ❖ Európska komisia začleňuje SR medzi krajiny s vysokou mierou fluktuácie,⁴³
- ❖ OECD v správe z roku 2014 uvádza, že v SR je jedna z najvyšších fluktuácií spomedzi krajín OECD,⁴⁴
- ❖ fluktuácia je prepojená s politizáciou, čo potvrdzuje aj OECD v správe z roku 2017, keď konštatuje, že v SR (ako aj v Španielsku a v Maďarsku) sú na rozdiel od väčšiny členských štátov EÚ-OECD zmeny vlády spojené so zmenami najvyššej úrovne štátnych zamestnancov.⁴⁵

Fluktuácia je dôležitý indikátor o stabilite, ale aj o atraktivnosti ŠS. Súvisí aj s tým, či má krajina pozičný alebo kariérny systém štátnej služby,⁴⁶ pričom sa predpokladá, že vyššia fluktuácia bude pri pozičnom systéme, kam EK radí aj Slovensko.

V SR **nie sú centrálné sledované dáta o fluktuácii ŠZ**. RŠS sa pokúsila pomocou dát získaných od SÚ zistiť aspoň približné hodnoty fluktuácie za roky 2016, 2017 a 2018. Fluktuáciu sme sledovali ako počet ukončených štátnozamestnaneckých pomerov k priemernému počtu ŠZ v danom roku.⁴⁷ Pred rozdelením SÚ do skupín vyšla v roku **2018 celková fluktuácia** na úrovni **9,2%**, v roku **2017** na úrovni **10%** a v roku **2016** na úrovni **10,6%**.

V tabuľke č. 5 uvádzame získané údaje o fluktuácii ŠZ podľa druhu SÚ, údaje sú iba za zamestnancov, ktorí pracujú v štátnej službe:

⁴³ A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Európska komisia, 2017, str. 2. *Európska komisia meria „Employee turnover rate,” pomer zamestnancov, ktorí odišli z iných dôvodov ako odchod do dôchodku k priemernému počtu zamestnancov.*

⁴⁴ Ekonomický prehľad OECD o Slovenskej republike na rok 2014.

⁴⁵ OECD Government at a Glance 2017. OECD, 2017, str. 144. Dostupné online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1

⁴⁶ Blížšie v kapitole 4.3 *Prijímanie štátnych zamestnancov.*

⁴⁷ Pretože aj niektoré väčšie SÚ, napr. MV SR, údaj neposkytli, informácie majú obmedzenú výpovednú hodnotu.

tabuľka č. 5 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)

Skupiny organizácií ŠS	2018	2017	2016
1. RÚVZ, RVPS, inšpektoráty práce	7,0	6,6	4,5
2. prokuratúry a súdy	9,8	12,1	13,6
3. ministerstvá, ÚV SR, FR SR, ÚPSVaR	14,1	14,9	22,2
4. ostatné ÚOŠS	10,2	10,2	10,1

Údaje naznačujú, že celková miera fluktuácie bola najvyššia v roku 2016, teda po parlamentných voľbách, v rokoch 2017 a 2018 mierne poklesla.

Rozdiely sú výrazné, ak sa na fluktuáciu pozrieme cez skupiny inštitúcií v štátnej správe. **Najvyššia** bola vo všetkých sledovaných rokoch v tretej skupine (**ministerstvá, ÚV SR, FR SR, ÚPSVaR**), pričom najvyššia priemerná hodnota fluktuácie (21%) v tejto skupine bola v roku 2016. Aj v rámci tejto skupiny sú rozdiely, napr. vôbec najvyššiu mieru fluktuácie až 44% mal Úrad vlády SR v roku 2016.⁴⁸ V roku 2016 vysokú fluktuáciu zaznamenali aj Ministerstvo zdravotníctva SR (31%), Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka (30%) a Ministerstvo hospodárstva SR (24%). Najnižšiu fluktuáciu malo Finančné riaditeľstvo SR 6,71%.

V roku 2018 malo najvyššiu mieru fluktuácie Ministerstvo spravodlivosti SR (15%), Ministerstvo zdravotníctva SR (17%), Úrad vlády SR (15%), Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (13%).

Vyššiu mieru fluktuácie (okolo 10%) majú aj **ostatné ÚOŠS**, ale v sledovaných rokoch sa nelíši, čoho jednou z príčin môže byť, že sa vedenie úradov nemení v rámci volebných cyklov. Najvyššiu mieru fluktuácie v roku 2018 zaznamenali Centrum pre medzinárodnú ochranu detí a mládeže (44%), Úrad pre verejné obstarávanie (26%) a Kancelária verejného ochrancu práv (25%). V roku 2018 mali najnižšiu fluktuáciu v tejto skupine Agentúra pre riadenie dlhu (0%), Plemenárska inšpekcia (0%) a Štátna pokladnica (0,9%).

Prvá skupina – **regionálne organizácie** – vykazuje nižšie ako priemerné hodnoty fluktuácie od 4,5% v roku 2016 do 7% v roku 2018. Tieto organizácie vykazujú najnižšie hodnoty aj v roku 2016, teda po parlamentných voľbách (4,5%).

Štúdia SGI z roku 2018 sa pokúsila zmapovať fluktuáciu na úrovni miestnej štátnej správy v nadväznosti na posledné voľby do NR SR.⁴⁹ Autori uvádzajú, že z dôvodu nedostatku dát nie je možné utvoriť si celistvý obraz o fluktuácii v miestnej ŠS v nadväznosti na politickú situáciu. Výsledky z výskumných rozhovorov však indikujú, že skúsenosti s politickými výmenami v minulosti má až 50% opýtaných prednostov a vedúcich odborov okresných úradov. Päťina opýtaných vníma zrušenie možnosti odvolať vedúcich zamestnancov ako nástroj, ktorý môže prispieť k depolitizácii štátnej služby, ďalšia päťina je v tomto smere skeptická.

⁴⁸ V roku 2016 na ÚV SR fluktuácia stúpila vzhľadom na delimitáciu zamestnancov, ktorí prechádzali na Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu v počte 98 ŠZM (t.j. cca 32% z celkovej fluktuácie).

⁴⁹ Prachárová V., Kačur J.: Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte štátnej správy. SGI, 2018.

3.9 KORUPCIA, RODINKÁRSTVO A KLIENTELIZMUS

Pokiaľ ide o **rodinkárstvo, korupciu a klientelizmus**, prieskum potvrdil, že aj štátni zamestnanci vnímajú tieto javy ako problém. Približne 41% respondentov zaradilo jeden alebo viacero z týchto javov medzi tri najväčšie problémy štátnej služby v SR.

Iba obmedzený pokrok v riešení korupcie konštatuje **Správa EK z roku 2019**, v ktorej sa uvádza, že problémom je naďalej korupcia, pričom boj proti nej sťažujú organizačné a procesné nedostatky na úrovni polície a prokuratúry, ako aj slabá ochrana oznamovateľov nezákonnej činnosti.⁵⁰ Slovensko si pohoršilo aj v **Indexe vnímania korupcie**, ktorý zverejňuje Transparency International. V roku 2018 sa umiestnilo na 57. mieste, o tri priečky nižšie ako rok predtým. Ide o najhoršie umiestnenie SR od roku 2013. Táto oblasť je preto veľkou výzvou aj pre ŠS a bude potrebné vyhodnocovať účinnosť opatrení, ktoré boli s cieľom obmedzenia korupcie prijaté a na základe toho túto oblasť riešiť. Na ÚV SR je zriadený **Odbor prevencie korupcie**, ktorý sa zúčastňuje na zasadnutiach UNCTAD, OECD, GRECO (Skupina štátov proti korupcii) a pracovnej skupiny Rady EÚ. Spolupracuje na projekte OECD *Zlepšenie integrity verejnej správy v SR* a vypracoval strategický dokument *Protikorupčná politika SR na roky 2019 – 2023*.

Odporúčania

- ❖ Venovať sa rôznym formám, prejavom a dopadom **politizácie** a otvárať diskusie na túto tému.
- ❖ Vyhodnocovať **účinnosť nástrojov**, ktoré na elimináciu politizácie zaviedol zákon o štátnej službe.
- ❖ Zvážiť a prehodnotiť **politické nominácie generálnych tajomníkov SÚ**, ktorí sú zodpovední za riadenie ľudských zdrojov, čo vytvára priestor na politické ovplyvňovanie.
- ❖ Sledovať, či sa v SÚ pred voľbami nerealizujú také **organizačné zmeny**, ktoré by **umelo zvyšovali počet miest VŠZ** v snahe zafixovať ich na pozíciách po zmene vlády.
- ❖ Zamerať sa na zlepšenie v oblasti **profesionalizácie**. Pokračovať vo vzdelávacích aktivitách, profesionálnom riadení ľudských zdrojov. Veľký potenciál na zlepšenie, ale aj zatraktívnenie práce v ŠS je v racionalizácii vnútorných procesov a odbúrání byrokracie.
- ❖ Aplikovať **etické zásady** a premietat' ich do všetkých oblastí riadenia.
- ❖ Venovať sa **práci s informáciami** tak na SÚ ako aj zo strany RŠS a ÚV. Hodnota informácií, schopnosť s nimi efektívne pracovať je a v budúcnosti bude kľúčová pre poskytovanie kvalitných výstupov. **Dobudovanie databáz a registrov ŠZ** je potrebné považovať za prioritu a potrebné je i riešiť **výmenu a zdieľanie informácií** medzi SÚ a spoluprácu medzi SÚ.

⁵⁰ Správa o Slovensku 2019, Európska komisia, https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/sprava_o_slovensku_2019_1.pdf

- ❖ **Posilňovať status úradníkov**, sebadôveru stavu, jeho prezentovanie, prezentovanie dobrej praxe.

ZDROJE

A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Európska komisia, 2017.

Government at a Glance 2017. OECD, 2017. Dostupné online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1

Prachárová V., Kačur J.: Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte štátnej správy. SGI, 2018.

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

Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018.

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

Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR, 2015.

Štátna služba v roku 2013. Úrad vlády SR, 2013.

4 MANAŽMENT ĽUDSKÝCH ZDROJOV

Zamestnanci a spôsob, akým sú riadení, predstavujú najcennejšie aktívum, ktoré majú organizácie k dispozícii. Platí to aj pre štátnu službu. Podľa OSN ŠZ zohrávajú nezastupiteľnú úlohu pri udržateľnosti rozvoja a dobrého spravovania krajiny.⁵¹ Zamestnanci, ich vedomosti, schopnosti, motivácia, hodnoty a etika, ale tiež spôsob, akým sú vyberaní a manažovaní (systém MLZ), sú určujúce pre kvalitu a výkonnosť verejnej správy.⁵²

Manažment ľudských zdrojov je **strategický personálny manažment** smerujúci k zlepšeniu schopností zamestnancov v ŠS, pričom zahŕňa spôsoby, ako sú štátni zamestnanci platení, manažovaní a motivovaní, vyberaní a ako sú rozvíjané ich schopnosti.⁵³

MLZ plní viaceré funkcie:⁵⁴

- ❖ analýza práce,
- ❖ plánovanie počtu zamestnancov,
- ❖ vyhľadávanie,
- ❖ výber zamestnancov,
- ❖ hodnotenie pracovných výkonov,
- ❖ vzdelávanie,
- ❖ rozvoj a kariéra zamestnancov (vrátane rozviazania pracovného pomeru),
- ❖ odmeňovanie,
- ❖ motivácia,
- ❖ zamestnanecké vzťahy (vrátane bezpečnosti práce a ochrany zdravia).

Funkciami riadenia štátnej služby sú podľa OECD výber zamestnancov, prijímanie zamestnancov, odmeňovanie, pracovné podmienky a prepustenie.⁵⁵

Účinnosť a efektívnosť štátnej správy do veľkej miery závisí od motivácie, angažovanosti a kompetentnosti ŠZ. Štát prostredníctvom ŠZ realizuje svoje politiky a zabezpečuje chod inštitúcií, preto je veľmi dôležité, aby sa profesionalizácii a integrite ŠZ venovala náležitá pozornosť. Niektorým aspektom sa venujeme v samostatných kapitolách.

⁵¹ Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. United Nations Department of Economic and Social, 2000. Affairs Division for Public Economics and Public Administration, ST/ESA/PAD/SER.E/5.

⁵² A Comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. Európska komisia, 2017, str. 22.

⁵³ A Comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. Európska komisia, 2017, str. 97.

⁵⁴ Bližšie Bajžíková, E. a kol.: Manažment ľudských zdrojov. Fakulta manažmentu, Univerzita Komenského v Bratislave, 2006.

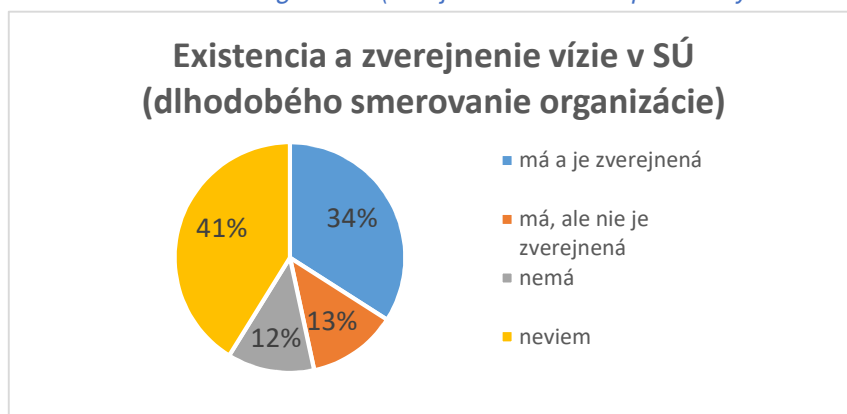
⁵⁵ Government at a Glance 2011. OECD, 2011.

4.1 VÍZIA ORGANIZÁCIE A ZVEREJŇOVANIE INFORMÁCIÍ

Vízia načrtáva predstavu o budúcom smerovaní a postavení organizácie. Mala by dať odpoveď na to, kam chce organizácia dospieť, prípadne, čo je potrebné pre to urobiť. Umožňuje zamestnancom v ich každodennej práci porozumieť, k čomu by mala ich práca prispievať. Pokiaľ ide o ŠS, vízia má význam najmä pri orgánoch a organizáciách s celoštátnou pôsobnosťou.

RŠS v prieskume 2019 od SZ zisťovala, či ich SÚ má víziu:

graf č. 6 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Iba **34% respondentov** uviedlo, že ich **SÚ víziu má** a je zverejnená. Zaujímavé je zistenie, že podľa 13% zamestnancov víziu ich úrad má, ale nie je zverejnená. Keďže vízia by mala byť pre každého SZ kompasom, k akému cieľu má jeho práca smerovať, je ťažko pochopiteľné, že takýto strategický dokument nie je zverejnený a komunikovaný. Vysvetlením môže byť, že hoci vízia neexistuje, zamestnanci predpokladajú, že áno. Až **41% nevie, či ch SÚ víziu má** a 12% si myslí, že nemá.

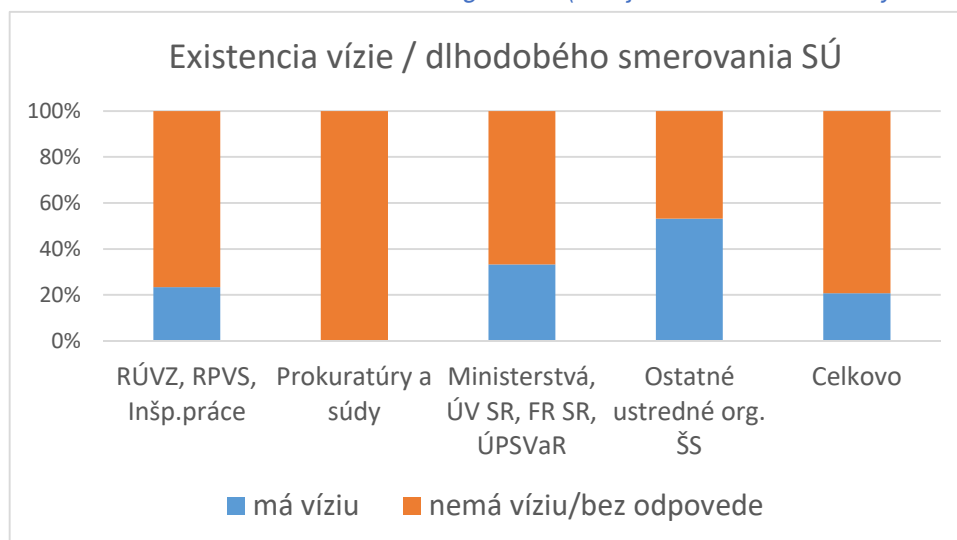
Bližšie triedenie údajov umožňuje podrobnejšie zistenia vo väzbe na to, na akom úrade SZ pracujú. Až 49% zamestnancov ostatných ústredných orgánov ŠS vie o zverejnenej vízii svojho SÚ, nasledujú ministerstvá s 38% SZ. Pokiaľ ide o miestne orgány ŠS, iba 26% ich zamestnancov uviedlo, že vie o zverejnení vízie a až 49% nevie o žiadnej vízii.

RŠS oslovila aj **SÚ** a zisťovala, či majú víziu. Zo 173 úradov, ktoré poslali odpovede:

- ❖ 33 (19%) má víziu,
- ❖ 1 (0,6%) má víziu v štádiu prípravy,
- ❖ 120 (69%) nemá víziu,
- ❖ 19 (11%) sa nevyjadrilo.

Z uvedených odpovedí vyplýva, že iba menej ako 20% SÚ ju má spracovanú. Dôležitosť vízie a strategických dokumentov nie je rovnaká pre všetky typy inštitúcií v ŠS, je potrebná najmä pre ústrednú ŠS. V nasledujúcom grafe sú výsledky rozdelené podľa typov inštitúcií:

graf č. 7 (zdroj: zber dát od služobných úradov, 2019)



Pokiaľ ide o otázku **aktívneho zverejňovania informácií**, RŠS v tejto fáze zisťovala od SÚ iba niektoré dáta. Základné informácie o poslaní, činnosti, výstupoch a nákladoch na činnosť sú spravidla uvádzané vo **výročných správach**. Dôležité je, aby najmä vrcholné inštitúcie v rámci rezortov aktívne zverejňovali informácie o svojej činnosti, resp. činnosti podriadených orgánov a organizácií. Podľa zistení RŠS zo 173 SÚ:

- ❖ 88 má výročnú správu (51%),
- ❖ 73 nemá výročnú správu (42%),
- ❖ 12 na túto otázku neodpovedalo (7%).

Z výsledkov možno vidieť, že počet tých SÚ, ktoré výročnú správu vydávajú a tých, ktoré ju nevýdávajú, je približne rovnaký.

V tabuľke uvedenej nižšie sú informácie o **zverejňovaní výročných správ a životopisov** najvyšších predstaviteľov podľa skupín inštitúcií:

tabuľka č. 6 (zdroj: zber dát od služobných úradov, 2019)

Skupina SÚ	Má Váš SÚ zverejnenú výročnú správu?	V %	Zverejňujete na svojej webstránke životopisy najvyšších predstaviteľov SÚ a vrcholového manažmentu?	V %
1. RÚVZ, RPVS, inšpektoráty práce	48 áno 10 nie	83% 17%	1 áno 57 nie	2% 98%
2. Prokuratúry a sudy	1 áno 64 nie	2% 98%	2 áno 63 nie	3% 97%
3. Ministerstvá, ÚV SR, FR SR, ÚPSVaR	10 áno 3 nie	77% 23%	13 áno 0 nie	100% 0%
4. Ostatné ústredné orgány ŠS	26 áno 3 nie	90% 10%	13 áno 16 nie	45% 55%

Pokiaľ ide o **výročné správy**, najviac ich zverejňujú ostatné ústredné orgány ŠS (takmer 90%), menej inštitúcie s regionálnou pôsobnosťou (83%) a ministerstvá (77%).⁵⁶

Pre posúdenie odbornosti, integrity a prípadného konfliktu záujmov, ako aj pre posúdenie kvality a transparentnosti výberového procesu vedúcich štátnych zamestnancov je dôležité **zverejňovanie informácie, z akého prostredia do pozícií prišli vedúci zamestnanci**. Podľa zákona o štátnej službe môžu byť vedúce miesta obsadzované na základe politických nominácií alebo na základe výberových konaní. Hoci zákon o štátnej službe priamo nehovorí o tzv. politických nomináciách, výberové konania predstavujú kritérium, na základe ktorého možno rozlíšiť, či ide o takýchto zamestnancov. Za politické nominácie tak môžeme považovať tých štátnych zamestnancov, ktorí vykonávajú štátnu službu na základe zvolenia či vymenovania. Základom profesionálnej štátnej služby sú štátni zamestnanci, ktorí na štátnozamestnanecké miesta nastúpia na základe výberových konaní. Zverejňovanie informácií je dôležité pri oboch kategóriách vedúcich štátnych zamestnancov, pretože prispieva k dôveryhodnosti štátnej služby a k eliminácii podozrení z klientelizmu, rodinkárstva či neprípustných politických nominácií. Politický nominant môže byť zároveň odborník a práve zverejnenie jeho životopisu a profesionálnej dráhy to môže preukázať.

Z tabuľky č. 6 vyplýva, že 100% inštitúcií v skupine 3 (ministerstvá, ÚV SR, FR SR, ÚPSVaR) zverejňuje životopisy najvyšších predstaviteľov. Takmer 100% inštitúcií v skupine 1 (RÚVZ, RPVS, inšp. práce) a 2 (prokuratúry a sudy) tieto informácie tiež zverejňuje. Prekvapivé je, že najmenej (45%) sú tieto informácie zverejňované v skupine 4 (ostatné ústredné orgány ŠS). Práve tieto orgány by mali byť apolitické, založené na odbornosti, ktorá by sa práve cez zverejnenie odbornej kariéry predstaviteľov dala posúdiť.

Od SÚ si RŠS žiadala aj bližšie informácie o tom, na akých vedúcich pozíciách sa životopisy zverejňujú. Odpovede sú zosumarizované v tabuľke č. 7 a vyplýva z nich, že SÚ iba v niektorých prípadoch zverejňujú životopisy a iba najvyšších predstaviteľov (napr. ministra, predsedu, podpredsedu, GT), resp. zverejňujú iba niektoré informácie. Životopisy VZ na iných pozíciách vrcholového manažmentu sa, až na výnimky, nezverejňujú:

tabuľka č. 7 (zdroj: zber dát od služobných úradov, 2019)

Štátna veterinárna a potravinová správa SR	životopis ústredného riaditeľa
Finančné riaditeľstvo SR	životopis prezidentky a viceprezidenta
Generálna prokuratúra SR	životopis generálneho prokurátora, jeho námestníkov a špeciálneho prokurátora
Kancelária verejného ochrancu práv	životopis verejného ochrancu práv
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	životopis ministra, št. tajomníka a GT SÚ
Ministerstvo financií SR	životopis ministra, št. tajomníkov a GT SÚ

⁵⁶ Uznesenie vlády SR č. 698/2002 z 26. júna 2002 k návrhu opatrení pre vypracovanie výročných správ a verejných odpočtov jednotlivými ústrednými orgánmi štátnej správy.

Ministerstvo hospodárstva SR	životopis ministra, št. tajomníkov a GT SÚ
Ministerstvo obrany SR	životopis ministra, št. tajomníkov a GT SÚ
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	životopis ministra, št. tajomníkov a GT SÚ
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	životopis ministra, št. tajomníkov a GT SÚ
Ministerstvo spravodlivosti SR	životopis ministra, št. tajomníkov a GT SÚ
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	životopis ministra, št. tajomníkov a GT SÚ
Ministerstvo zdravotníctva SR	krátky text o ministrovi, št. tajomníkoch a GT SÚ
Najvyšší kontrolný úrad	životopis predsedu a podpredsedov
Národný inšpektorát práce	stručné informácie o GT SÚ, nie celý životopis
Protimonopolný úrad	stručné informácie o predsedovi, podpredsedovi a GT SÚ
Správa štátnych hmotných rezerv	životopis predsedu, podpredsedu a GT SÚ
Štatistický úrad SR	životopis predsedu, podpredsedu a GT SÚ
Štátny ústav pre kontrolu liečiv	životopis GT SÚ
Úrad jadrového dozoru	životopis predsedu, podpredsedu a GT SÚ
Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu	životopis podpredsedu vlády
Úrad pre obrannú štandardizáciu, kodifikáciu a štátne overovanie kvality	životopis riaditeľa úradu
Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb	čiastočné info o vzdelaní a predchádzajúcej praxi predsedu, podpredsedu a riaditeľov odborov
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	vzdelanie a prax predsedu a podpredsedov
Úrad pre verejné obstarávanie	skrátенý životopis predsedu, podpredsedov a GT SÚ
Úrad vládneho auditu	skrátенý životopis GT SÚ
Úrad vlády SR	čiastočný životopis vedúceho úradu a GT SÚ
Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny	životopis generálneho riaditeľa

Odporúčania

- ❖ vzdelávanie zamerať na otázky strategického riadenia, vrátane vízie a nástrojov zúčtovateľnosti štátnej správy, predovšetkým u vedúcich zamestnancov na úrovni ústrednej štátnej správy,
- ❖ analyzovať obsah výročných správ a ich výpovednú hodnotu.

4.2 MOTIVÁCIA

Teórie o motivácii vo verejnej službe hovoria, že základom motivácie a atraktívnosti verejného sektora je pracovné prostredie. Teda či organizácie, VŠZ a manažéri sú schopní vytvoriť prostredie, v ktorom zamestnanci vnímajú, že pomáhajú krajine a verejnému záujmu. Tieto prístupy vysvetľujú, prečo majú niektoré krajiny problém získať do ŠS odborníkov. Odradzujúcim prvkom môžu byť nielen nízke mzdy, ale aj politizácia, nejasný kariérny manažment alebo slabá výkonnosť inštitúcií, čo prispieva k vytváraniu zlého imidžu a reputácii ŠS.

Pracovná motivácia je základom všetkých funkcií personálneho manažmentu. Rovnako to vnímajú aj štátni zamestnanci v SR. V prieskume z roku 2019 až **64%**

respondentov uviedlo, že **najväčším problémom** v ich SÚ je **motivácia**. Zároveň ju považujú za tretí najväčší problém v štátnej službe v SR (tabuľka č. 2).

Motivácia sú sily pôsobiace na zamestnanca, ktoré podnecujú a riadia jeho správanie.⁵⁷ K motivácii dochádza, ak ľudia očakávajú, že ich činnosť umožní dosiahnutie cieľa a očakávanej odmeny, ktorá uspokojí ich individuálne potreby. Motiváciou sa označuje všetko, čo spôsobuje určitú aktivitu, určité správanie sa človeka a odpovedá tiež na otázku, čím bola aktivita vyvolaná alebo prečo sa zmenila. Motív je stimul vyvolávajúci aktivitu, ktorá uspokojí potreby. Ľudia majú rôzne potreby – niektorí väčšiu potrebu výkonu (úspechu), iní silnejšiu potrebu spojenectva a ďalší silnejšiu potrebu moci. Jedna z nich môže byť dominantná, to ale neznamená, že ostatné neexistujú.

Existujú dva typy motivácie:

- ❖ **Vnútna motivácia** vychádza zo vzťahu medzi zamestnancom a jeho prácou, napr. mierou jeho zodpovednosti, príležitosťami využívať svoje schopnosti, vážnosťou na pracovisku. Ľudia sú motivovaní sami sebou, hľadajú, nachádzajú a vykonávajú prácu, ktorá uspokojuje ich potreby, alebo slúži k splneniu ich cieľov. Vnútné motivátory majú hlbší a dlhodobejší vplyv, pretože sú súčasťou jednotlivca a nie sú vnútené zvonku. V dotazníku 2019 to respondenti charakterizovali napríklad ako *„pre mňa je samozrejmosťou podávať dobré výsledky“*, *„akúkoľvek prácu budem vykonávať zodpovedne“*, *„možnosť seberealizácie a presadzovania nových návrhov, ukázať čo vo mne je.“*
- ❖ **Vonkajšia motivácia** je podnietená inou osobou, napr. zamestnávateľom. Môže mať podobu finančného ohodnotenia, pochvaly, povýšenia, ale aj trestov. Zamestnanci sú motivovaní manažmentom prostredníctvom odmeňovania, povýšenia, pochvaly.⁵⁸ Vonkajšie motivátory môžu mať bezprostredný a výrazný účinok, ale nemusia pôsobiť dlhodobo.

V rámci vonkajšej motivácie môže ísť o finančnú alebo nefinančnú motiváciu. Novšie motivačné teórie hovoria, že finančná odmena nie je motivátorom, ale môže byť dokonca demotivátorom.⁵⁹

FINANČNÁ A NEFINANČNÁ MOTIVÁCIA

Často sa motivácia v ŠS zužuje na finančné odmeny za výkon. Existuje však oveľa viac spôsobov, ako dosiahnuť od zamestnanca želané správanie, napr. Cherington uvádza šesť základných techník na motivovanie a vyvolávanie správania:

- ❖ **pravidlá:** uplatňovanie rôznych pravidiel a postihov pri ich nedodržaní,

⁵⁷ Gigson, J. L. a kol.: Organizations – Behavior, Structure, Processes. Irwin, Chicago, 1998.

⁵⁸ Bajžíková, Ľ. a kol.: Manažment ľudských zdrojov. Fakulta manažmentu, Univerzita Komenského v Bratislave, 2006.

⁵⁹ Napr. Herzbergova teória dvoch faktorov, bližšie Bajžíková, Ľ. a kol. (2006): Manažment ľudských zdrojov. Fakulta manažmentu, Univerzita Komenského v Bratislave.

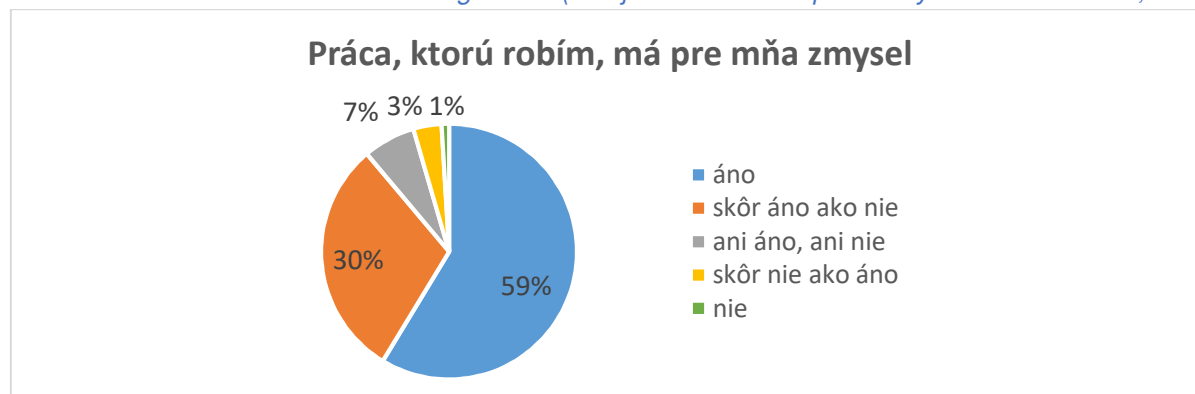
- ❖ výhody: pre všetkých zamestnancov bez ohľadu na ich výkon,
- ❖ individuálne odmeny: závislé od výkonu zamestnanca,
- ❖ vnútorné uspokojenie z práce: motivačným faktorom je samotná práca,
- ❖ hodnoty organizácie: poslanie a hodnoty, ktoré organizácia hlása,
- ❖ vzťah v kolektíve: ľudia na pracovisku a vzťahy medzi nimi.⁶⁰

Výsledky prieskumu RŠS z roku 2019 v SR potvrdzujú zistenia, že okrem finančnej motivácie existuje paleta ďalších motivátorov, s ktorými môže manažment LŽ pracovať. Pozície v ŠS môžu zatriktívniť **miera zodpovednosti, delegovanie právomocí, tréningy a možnosti kariérneho rastu**.

Pre niektorých ľudí možnosť obhajovať verejný záujem zohráva dôležitú úlohu pri rozhodovaní o vstupe do ŠS. Viaceré štúdie naznačujú, že pre mnoho ľudí je služba verejnosti silným motívom, pokiaľ je ŠS naozaj takto orientovaná.⁶¹

Z dotazníka 2019 vyplýva veľmi pozitívne hodnotenie zo strany ŠZ, až **89% respondentov** zastáva názor, že **práca, ktorú robia má pre nich zmysel** (59% áno, 30% skôr áno). To naznačuje, že nastavenie ŠZ je veľmi pozitívne a obhajovanie verejného záujmu ich naplňuje. Porovnanie s prieskumom z roku 2013⁶² ukazuje **mierny pokles pozitívneho vnímania**, do akej miery práca, ktorú robí ŠZ, má pre neho zmysel. Súčet odpovedí áno a skôr áno v roku 2013 predstavoval 92%.

graf č. 8 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Aby motív v podobe služby verejnosti pôsobil, ŠS musí byť spoločnosťou vnímaná ako čestná, férová a slúžiaca verejnému záujmu. Naopak „patronáž“, spolitizovaná, korupčná a nehospodárna štátna služba neláka kvalitných, motivovaných odborníkov. Eliminovanie patronáže a politizácie môže byť užitočným nástrojom na získanie odborníkov do ŠS v súťaži so súkromným sektorom.⁶³

Respondenti pri otvorenej otázke, **aké faktory ich motivujú podávať dobré výsledky**, uvádzali:

⁶⁰ Cherington, D. J.: Personal Management: the management of human resources, 1987. In: Bajžíková, E. a kol.: Manažment ľudských zdrojov. Fakulta manažmentu, Univerzita Komenského v Bratislave, 2006.

⁶¹ Cardona, F.: Attractiveness of the public sector service: A matter of good public governance. SIGMA, 2006.

⁶² Štátna služba v roku 2013. Úrad vlády SR, str. 15.

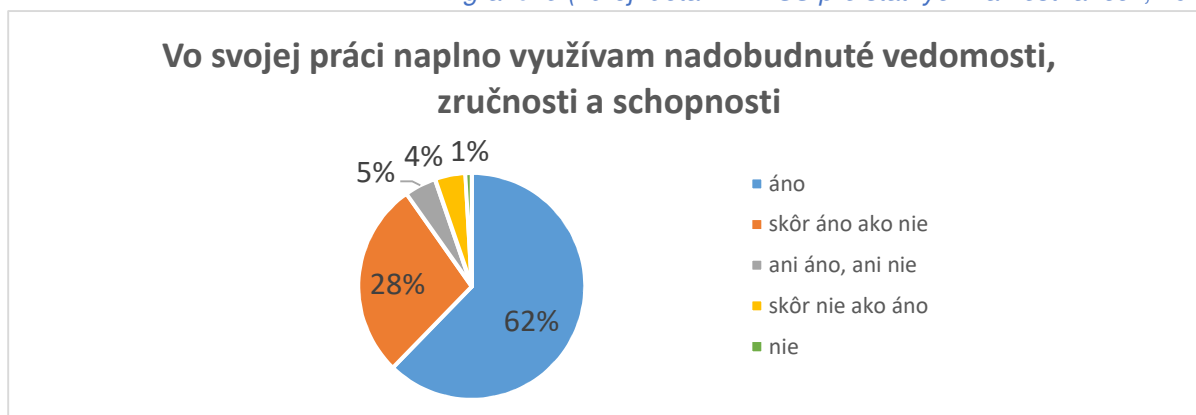
⁶³ SIGMA (2006). Cardona, F.: Attractiveness of the public sector service: A matter of good public governance.

- ❖ práca, ktorá napĺňa, baví, je zmysluplná; kvalita spoločnosti; vízia smerovania; zlepšenie obrazu o zamestnancoch; potreby spoločnosti; príspevok k dobrým výsledkom pre Slovensko,
- ❖ dobrý kolektív; kvalifikovaní kolegovia a nadriadení; pracovné prostredie; oceňovanie v kolektíve,
- ❖ možnosť kariérneho rastu, celoživotného vzdelávania, možnosť rozšíriť si vzdelanie o tretí stupeň VŠ s pomocou SÚ, kvalitné školenia, účasť na konferenciách a seminároch, priestor na sebarealizáciu a kreativnosť,
- ❖ finančné ohodnotenie, odmeny, zvýšenie mzdy nad minimálnu mzdu,
- ❖ výhody stabilita, kratší pracovný čas, home office, športové a kultúrne podujatia, starostlivosť o zdravotný stav, viac času pre rodinu, dodatková dovolenka,
- ❖ odbúranie byrokracie, funkčný e-government, dôveryhodná vláda.

Aj odpovede na otvorené otázky ukazujú, že okrem finančnej motivácie zamestnanci vnímajú motivačné faktory širšie. Je pre nich dôležité, aby mali prácu, ktorá má zmysel, napĺňa verejný záujem, aby mali možnosť sa vzdelávať a kariérne rásť, aby pracovali v podnetnom kolektíve. Oceňujú aj stabilitu zamestnania a rôzne zamestnanecké výhody, na druhej strane by na nich rovnako motivačne pôsobilo odbúranie niektorých problémov.

Zaujímavým zistením je skutočnosť, že v roku 2019 až 91% respondentov uviedlo, že v práci **naplno využívajú svoje vedomosti, zručnosti a schopnosti**.

graf č. 9 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

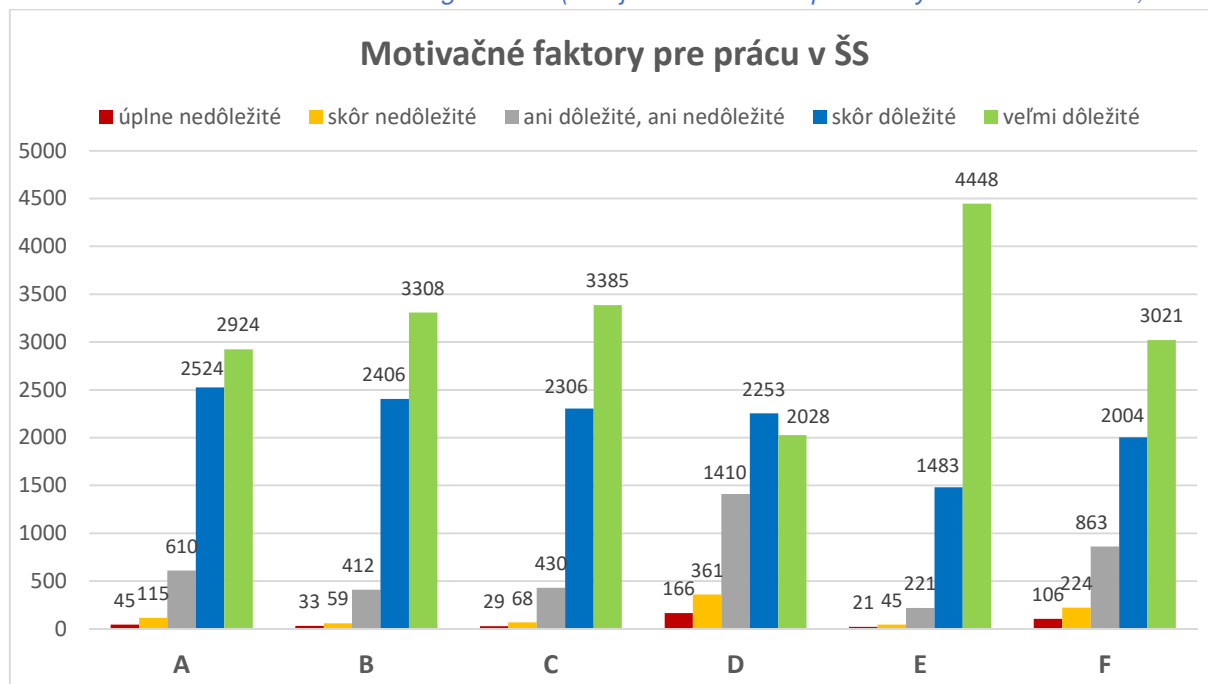


Porovnanie s výsledkami z roku 2013 ukazuje, že sa hodnotenia nezmenili (90% odpovedalo áno a skôr áno).

FAKTORY DÔLEŽITÉ PRE MOTIVÁCIU PRACOVAŤ V ŠS

RŠS sa v dotazníku pre ŠZ pýtala na faktory ovplyvňujúce ich motiváciu pracovať v ŠS. Vyjadrili sa k šiestim typom motivácie:

graf č. 10 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: robiť veci pre verejné dobro, B: zaujímavá práca, C: rozvíjanie odbornosti, D: možnosť kariérneho rastu, E: stabilný príjem/ zamestnanie, F: väčší priestor pre rodinu a iné záujmy ako v súkromnom sektore

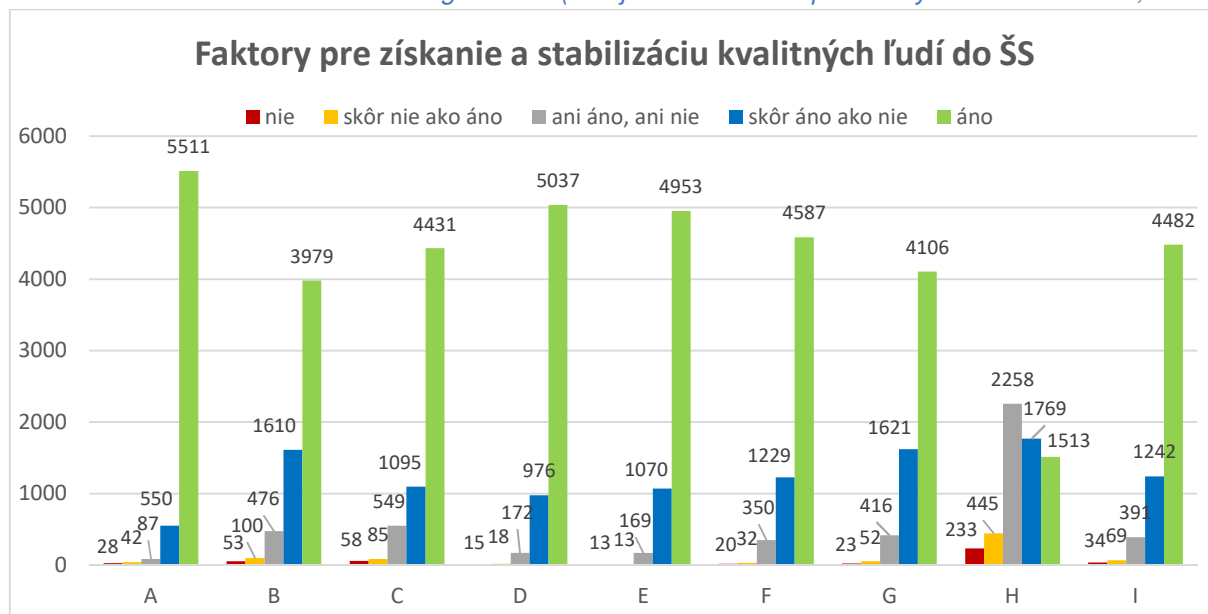
Hodnotenie výrokov o motivácii ŠZ pracovať v ŠS na škále od 1= úplne nedôležité po 5= veľmi dôležité:

tabuľka č. 8 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok – motiváciou pracovať v ŠS je:	Priemerná hodnota	Medián
stabilný príjem/zamestnanie	4,6	5
zaujímavá práca	4,4	5
rozvíjanie odbornosti	4,4	5
robiť veci pre verejné dobro	4,3	4
väčší priestor pre rodinu a iné záujmy ako v súkromnom sektore	4,2	4
možnosť kariérneho rastu	3,9	4

Výsledky ukazujú, že okrem stability príjmu sú pre ŠZ veľmi dôležitými faktormi motivácie zaujímavá práca, rozvíjanie odbornosti a možnosť robiť veci pre verejné dobro. Pre motiváciu pracovať v ŠS, okrem zabezpečenia stabilného, primeraného príjmu, je teda veľmi dôležité rozvíjať odbornosť, poskytnúť zaujímavú prácu a oceňovať prácu pre verejné dobro, napr. posilňovaním statusu ŠZ, oceňovaním pozitívnych príkladov.

graf č. 11 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: primerané finančné ohodnotenie
 B: odbúranie formalizmu a administratívnych prekážok
 C: odpolitizovanie štátnej služby
 D: kvalitný manažment
 E: profesionalitu ŠZ
 F: dodržiavanie etických princípov, ochranu oznamovateľov nekalých praktík
 G: flexibilné formy práce
 H: získanie pracovníkov zo súkromného sektoru
 I: poskytnutie zamestnaneckých výhod (napr. služobné bývanie, vyšší nárok na dovolenku, kratšia pracovná doba, zdravotná starostlivosť, starostlivosť o deti, športové a kultúrne aktivity)

Prieskum zisťoval názory ŠZ na to, čo je **dôležité pre získanie kvalitných ľudí do štátnej služby a ich stabilizáciu**. Priemerné hodnoty na škále od 1 = nie po 5 = áno sú uvedené v nasledujúcej tabuľke:

tabuľka č. 9 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

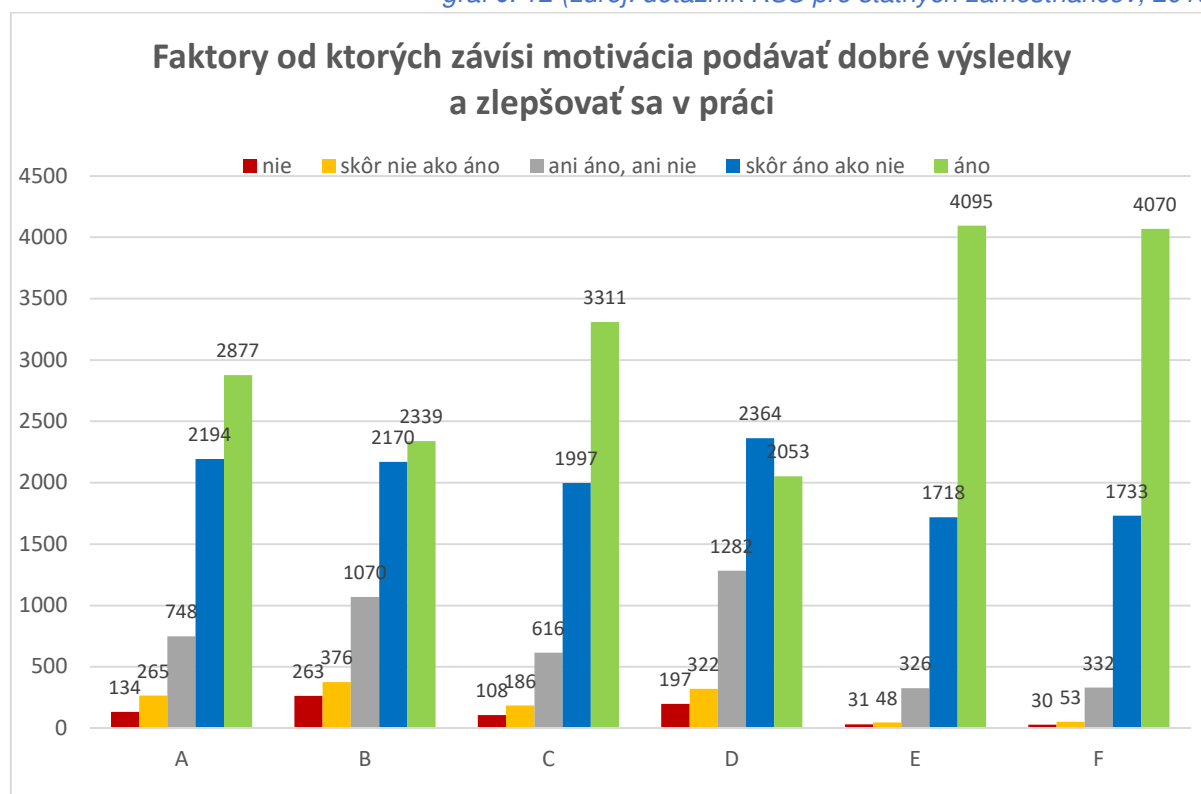
Výrok – pre získanie a stabilizáciu kvalitných ľudí do ŠS je dôležité	Priemerná hodnota	Medián
primerané finančné ohodnotenie	4,8	5
kvalitný manažment	4,8	5
profesionalita ŠZ	4,8	5
dodržiavanie etických princípov, ochranu oznamovateľov nekalých praktík	4,7	5
flexibilné formy práce	4,6	5
odpolitizovanie štátnej služby	4,6	5
poskytnutie zamestnaneckých výhod	4,6	5
odbúranie formalizmu a administratívnych prekážok	4,5	5
získanie pracovníkov zo súkromného sektoru	3,6	4

Výsledky priniesli zaujímavé zistenia. Respondenti za rovnako významné ako finančné ohodnotenie považujú kvalitný manažment a profesionalitu ŠZ. Veľmi veľkú váhu prisudzujú aj odpolitizovaniu štátnej služby, flexibilným formám práce a poskytovaniu

zamestnaneckých výhod, odbúraníu formalizmu a administratívnych prekážok. Výrazný súhlas bol aj s tým, že dôležitým faktorom je dodržiavanie etických zásad a ochrany oznamovateľov nekalých praktík. To na jednej strane signalizuje, že zamestnanci vnímajú, že sa takéto veci dejú, a preto treba riešiť ich príčiny. Na druhej strane to naznačuje, že ŠZ nepovažujú existujúci systém ochrany za dostatočný.

Respondenti odpovedali aj na otázku, od čoho **závisí motivácia podávať dobré výsledky a zlepšovať sa v práci**:

graf č. 12 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: finančné ohodnotenie, B: iné výhody, ktoré poskytuje SÚ (napr. flexibilný pracovný čas, home office, príspevok na DDS, mobilný telefón, zdravotná starostlivosť, C: ocenenie výsledkov práce zo strany nadriadeného, SÚ, D: prejavy uznania za prácu zo strany kolegov, E: vnútorná potreba podávať dobré výkony a zlepšovať sa, F: zmysluplnosť práce a reálne výsledky v praxi

Hodnotenie výrokov o motivácii ŠZ podávať dobré výsledky a zlepšovať sa v práci, na škále od 1 = nie po 5 = áno:

tabuľka č. 10 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok – motivácia podávať dobré výsledky a zlepšovať sa u mňa závisí od	Priemerná hodnota	Medián
zmysluplnosti práce a reálnych výsledkov v praxi	4,6	5
mojej vnútornej potreby podávať dobré výkony a zlepšovať sa	4,6	5
ocenenia mojich výsledkov práce zo strany nadriadeného, SÚ	4,3	5
finančného ohodnotenia	4,2	4

iných výhod, ktoré poskytuje SÚ (napr. flexibilný pracovný čas, home office, príspevok na DDS, mobilný telefón, zdravotná starostlivosť)	4,0	4
prejavov uznania za svoju prácu zo strany kolegov	3,9	4

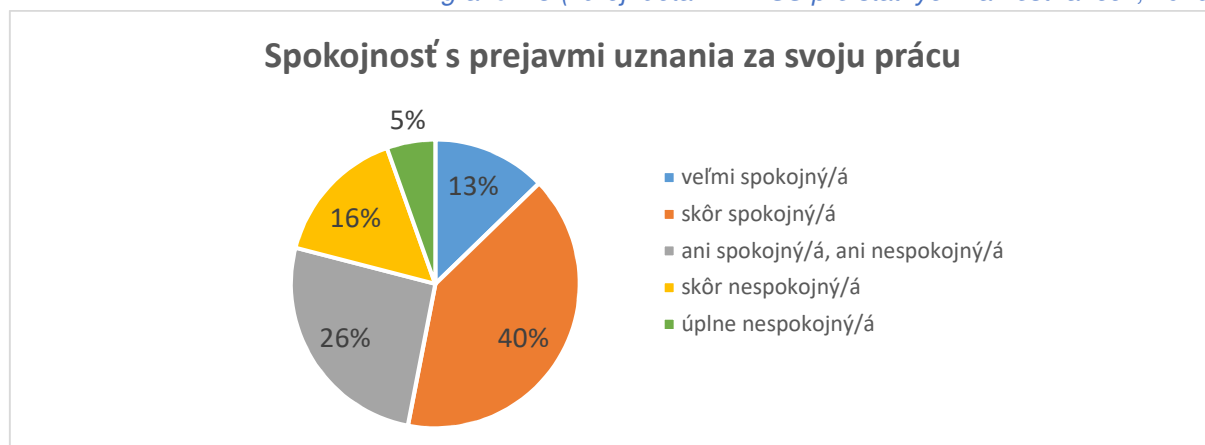
Výsledky ukazujú, že motivácia ŠZ veľmi silne závisí najmä od zmysluplnosti práce, ocenenia zo strany nadriadeného a SÚ. Veľmi silná je vnútorná motivácia zamestnancov podávať dobré výkony. Finančné ohodnotenie a iné zamestnanecké výhody sú motiváciou, ale nie je prvoradou.

Bližšie triedenie výsledkov ukázalo, že:

- ❖ motivácia mladších ŠZ viac závisí od finančného ohodnotenia. Veková kategória od 61 rokov a viac vykazuje ostrý pokles v motivácii v podobe finančného ohodnotenia.⁶⁴
- ❖ poskytovanie iných benefitov je dôležitejšie pre mladšie generácie,⁶⁵ ženy považujú flexibilnejšie formy práce za dôležitejšie.⁶⁶
- ❖ motivácia podávať dobré výsledky a zlepšovať sa v práci u žien viac závisí od ocenenia ich výsledkov práce zo strany nadriadeného ako u mužov.⁶⁷

Na základe odpovedí ŠZ možno rezervy v lepšej motivácii vidieť aj v poskytovaní spätnej väzby a prejavov uznania za prácu.

graf č. 13 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Z vyjadrení zamestnancov vyplýva, že iba 53 % z nich je veľmi alebo skôr **spokojných s prejavmi uznania za svoju prácu**. Na druhej strane, 47% zamestnancov nie je s prejavmi uznania ani spokojných, ani nespokojných, resp. je nespokojných. Výsledky naznačujú, že vzdelávanie vedúcich zamestnancov by bolo vhodné viac orientovať aj na zručnosti týkajúce sa poskytovania spätnej väzby a prejavov uznania.

⁶⁴ Pri Likertovej škále 1-5, kde 5 = veľmi dôležité a stred škály = 3, vyšiel v skupine ŠZ, ktorí majú do 35 rokov priemer 4,37 a v skupine, ktorí majú viac ako 61 rokov priemer 2,6. Rozdiel medzi skupinami vykazuje klesajúcu tendenciu priemeru približne po 2% a rozdiel medzi predposlednou (46-60 rokov) a poslednou vekovou skupinou (61 a viac rokov) je takmer 37%.

⁶⁵ Pri Likertovej škále 1-5, kde 5 = veľmi dôležité, vyšiel v 3 vekovo najmladších skupinách ŠZ, ktorí majú do 45 rokov priemer 4,08 a pre generácie nad 45 rokov vyšiel priemer 3,82.

⁶⁶ Pri Likertovej škále 1-5, kde 5 = častý výskyt, vyšiel mužom priemer 4,45 a ženám 4,6.

⁶⁷ Priemer na Likertovej škále 1-5, kde 5 = veľmi dôležité bol už žien 4,62, čo je viac ako u mužov (4,44).

Bližšie triedenie podľa krajov ukazuje, že **s prejavmi uznania sú najviac spokojní zamestnanci v Bratislavskom kraji, najmenej spokojní v Prešovskom kraji.**⁶⁸ Z hľadiska vekovej štruktúry sú s prejavmi uznania najviac spokojní zamestnanci, ktorí sú v štátnej službe menej ako rok.⁶⁹

RŠS žiadala od **SÚ** informácie o tom, aké **nástroje využívajú na získanie a udržanie kvalitných ŠZ**. Druhou najpočetnejšou odpoveďou bolo, že SÚ nevyužíva žiadne nástroje. Z tých, ktoré ich využívajú, sú to najmä (usporiadané vzostupne podľa najčastejšie uvádzaných odpovedí):

- ❖ možnosť vzdelávania,
- ❖ finančná motivácia,
- ❖ poskytovanie rôznych benefitov, napr. príspevok na stravovanie, DDS, pružný pracovný čas,
- ❖ rotácia zamestnancov,
- ❖ pracovné podmienky, upevňovanie medziludských vzťahov, ústretový prístup, dobrá komunikácia, individuálny prístup,
- ❖ sťažie,
- ❖ náročné úlohy, účasť na projektoch, multidisciplinárne tímy,
- ❖ talent manažment.

Výsledky ukazujú, že situácia v jednotlivých SÚ sa líši. Niektoré úrady nad tým, ako získať a udržať kvalitných zamestnancov, uvažujú a využívajú viaceré možnosti, nielen finančných. Negatívne je potrebné hodnotiť skutočnosť, že veľká skupina SÚ nevyužíva žiadne motivačné nástroje, resp. vidí iba finančné možnosti na získanie a udržanie zamestnancov.

Odporúčania

Intenzívne sa venovať motivácii v SÚ aj na centrálnej úrovni riadenia štátnej služby. Motivácia je základom všetkých funkcií personálneho manažmentu a je pociťovaná ako problém. Dokazujú to výsledky prieskumu, kde až 64% respondentov uviedlo, že najväčším problémom v ich SÚ a tretím najväčším problémom v ŠS na Slovensku je motivácia. Preto je výzvou pre MLZ v štátnej správe identifikovať a dobre porozumieť motivátorom a frustrátorom, ktoré môžu na ŠZ pôsobiť. Napriek tomu **iba niektoré SÚ nad tým, ako získať a udržať kvalitných zamestnancov uvažujú a využívajú** paletu možností, nielen finančných. Negatívne je potrebné hodnotiť skutočnosť, že veľká skupina SÚ vôbec nevyužíva žiadne motivačné nástroje, resp. vidí iba finančné možnosti získania a udržania zamestnancov.

⁶⁸ Bratislavský kraj: 3,53 na Likertovej škále 1-5, kde 5 = najviac spokojní, Nitriansky kraj: 3,42, Banskobystrický kraj: 3,41, Košický kraj: 3,25 a Prešovský kraj: 3,14.

⁶⁹ Pri Likertovej škále 1-5, kde 5 = veľmi spokojný/á, a strede Likertovej škály bol rozdiel medzi priemerom skupiny, ktorá je v ŠS menej ako rok (priemer 3,7) a priemerom skupiny, ktorá je v ŠS 1-5 rokov (Priemer 3,5) približne 6%, rozdiel medzi ostatnými skupinami bol zhruba 3% a mal zostupnú mieru – čím dlhšie bol zamestnanec v ŠS, tým nespokojnejší bol s prejavmi uznania.

Venovať sa a **posilňovať vnútornú motiváciu** zamestnancov, orientáciou na zmysluplné aktivity, vysvetľovaním a komunikovaním, aké výsledky sa predpokladajú a aké to bude mať vplyvy. Vnútorné motivátory majú hlbší a dlhodobejší vplyv, pretože sú súčasťou jednotlivca a nie sú vnútené zvonku. Výsledky dotazníka potvrdzujú poznatky reflektované v teóriách motivácie o tom, že finančná motivácia nemusí byť hlavným motivátorom. Prieskum ukázal, že zamestnanci v štátnej službe v SR majú relatívne vysoko nastavenú vnútornú motiváciu. To dáva manažmentu LŽ veľký potenciál, ktorý je možné rozvíjať a systematicky s ním pracovať. Aj odpovede na otvorené otázky ukazujú, že okrem finančnej motivácie zamestnanci vnímajú motivačné faktory širšie.

Cielene pracovať na **propagácii štátnej služby** a propagovať benefity, ktoré vie poskytnúť. Výsledky naznačujú, že **atraktivnosť ŠS** je možné zabezpečiť nielen prostredníctvom finančného ohodnotenia, ale aj skvalitnením manažmentu, zvyšovaním profesionalizácie, dodržiavaním etických pravidiel, odpolitizovaním ŠS a flexibilnými formami práce, zamestnaneckými výhodami a odbúraním byrokracie.

Vzdelávanie vedúcich zamestnancov je potrebné orientovať na rôzne formy finančnej, ale aj nefinančnej motivácie a aj na zručnosti týkajúce sa poskytovania spätnej väzby a prejavov uznania. VŠZ musia dobre ovládať manažérske zručnosti a byť pre zamestnancov príkladom nielen odborným, ale aj etickým.

4.3 PRIJÍMANIE ŠTÁTNYCH ZAMESTNANCOV

Prijímanie ŠZ zahŕňa definovanie podmienok na vstup do štátnej služby a predpokladov na vykonávanie konkrétnych pracovných činností, oznámenie o voľnej pozícii, spôsoby a metódy výberu, spôsob kreovania výberovej komisie a spôsob rozhodovania komisie o výsledkoch výberu. Keďže ŠZ si so sebou prinášajú svoje hodnoty, ich výber má dopad na to, ako bude štátna služba vyzerat' a aké hodnoty bude reprezentovať.

Všeobecne rozlišujeme systémy obsadzovania štátnozamestnaneckých miest na základe **patronáže a meritokratické systémy**.⁷⁰

V krajinách EÚ sú výberové procesy v ŠS postavené na dvoch základných princípoch – práve každého kvalifikovaného jedinca uchádzať sa o miesto v ŠS a záujme verejnej správy na výbere najkvalitnejších kandidátov. Meritokratické systémy berú do úvahy oba princípy a využívajú selekciu prostredníctvom otvorenej súťaže. Aj pri zamestnancoch, ktorých výber je v zásade založený na rozhodnutí vlády, musí platiť transparentnosť a spravodlivosť.⁷¹

Existujú dva typy meritokratického systému: **kariérny**, kde sú zamestnanci vyberaní na začiatku kariéry s očakávaním zotrvania v štátnej službe počas celého pracovného

⁷⁰ Bližšie Staroňová K., Staňová Ľ., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014.

⁷¹ Cardona F.: Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems. OECD, SIGMA, 1998.

života a **pozičný**, kde sú zamestnanci vyberaní na konkrétnu pozíciu otvorenou súťažou. Prvky oboch typov sa prepájajú v tzv. hybridnom systéme.

Celkový systém ŠS ovplyvňuje aj nastavenie výberových procesov. V krajinách s prevažujúcim kariérnym systémom sa výber vykoná na začiatku kariéry a neskôr sa prostredníctvom mobility, povýšenia a zmien pozície realizuje kariérny rast zamestnanca. Výhodou je stabilita a kontinuita, založená na odbornosti a nestrannosti úradníckeho stavu. Pozičný systém hľadá najvhodnejšieho kandidáta na pozíciu, ktorá má byť obsadená a rozhodujúce sú predchádzajúce pracovné skúsenosti, vzdelanie, tréningy a pod. Pozičný systém umožňuje pružne reagovať na zmeny v organizácii a pomerne rýchlo obsadiť pozície kvalifikovanými ľuďmi, ťažšie je však zachovať princípy a hodnoty, ktoré platia naprieč štátnou správou.

Podľa zistení OECD v štúdii Government at Glance 2009⁷² žiadna z krajín nemá čisto kariérny alebo pozičný systém. Slovensko sa nachádzalo tesne nad hranicou medzi nimi a o niečo bližšie má k pozičnému systému. Novšia správa Európskej komisie (2017)⁷³ radí Slovensko k čisto pozičnému systému riadenia ľudských zdrojov v ŠS.

Existujú externé a interné postupy výberu. **Externý výber** je otvorený pre všetkých uchádzačov, **interný proces** je zvyčajne vyhradený len pre štátnych zamestnancov v štátnej službe a je nástrojom kariérneho postupu.

Z hľadiska organizácie výberových procesov môžeme hovoriť o centralizovaných a decentralizovaných formách. Pri **centralizovanom prístupe** existuje špecializovaná inštitúcia, zodpovedná za výberové procesy. Výhodou je obmedzená možnosť vplývať na rozhodovanie na základe osobných kontaktov, proces je objektívnejší a upevňuje sa štátna kultúra a étos štátnej služby, môže však byť zdĺhavý a rigidný.⁷⁴ Vybraný kandidát tiež nemusí zodpovedať požiadavkám SÚ, v ktorom má pracovať. Pri **decentralizovaných systémoch** je výberový proces v rukách inštitúcie, ktorá zamestnanca hľadá, dokáže pružne reagovať na potreby inštitúcie, ale vzniká riziko neformálnej patronáže.

Pri výberových procesoch je potrebné venovať pozornosť aj ich preskúmaniu. Vo väčšine členských krajín EÚ existuje prepracovaný systém výberu vrátane možnosti napadnutia a preskúmania výberových procesov a rozhodnutia z tejto oblasti tvoria významnú časť súdnych rozhodnutí správnych, resp. pracovných súdov.⁷⁵ Bez ohľadu na systém by mal každý kandidát mať právo napadnúť proces výberu pred súdom v primeranom čase. V prípade úspechu na súde by malo byť súdne rozhodnutie bezodkladne vykonateľné.⁷⁶ V SR zákon neupravuje osobitné prostriedky

⁷² Staroňová K., Staňová Ľ., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, str. 165.

⁷³ A Comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28. Európska komisia, 2017, str. 24.

⁷⁴ Staroňová K., Staňová Ľ., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, str. 168.

⁷⁵ Cardona, F.: Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems. OECD, SIGMA, 1998.

⁷⁶ Cardona, F.: Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems. OECD, SIGMA, 1998.

preskúmania výberového konania, ŠZ alebo občan má k dispozícii všeobecné právne prostriedky ochrany (sťažnosť vo veciach vykonávania ŠZ, sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach, podnet na radu a pod.).

V SR sa štátnozamestnanecké miesta v zásade obsadzujú na **základe výberového konania**. Výnimku tvoria osobitné kategórie ŠZ, ktorí do štátnej služby nastúpia na základe vymenovania alebo voľby podľa zákona o štátnej službe alebo podľa osobitných predpisov. SÚ môže obsadiť miesto aj preložením ŠZ z iného služobného úradu, prijatím nadbytočného štátneho zamestnanca evidovaného v registri nadbytočných ŠZ alebo prijatím občana, ktorý sa uchádza o prijatie do štátnej služby.⁷⁷

VK sa vypisuje na voľné štátnozamestnanecké miesta, dočasne uvoľnené štátnozamestnanecké miesta⁷⁸ alebo na miesta, ktoré sa v blízkej dobe uvoľnia. Výberové konanie môže prebiehať ako **vnútorné výberové konanie**⁷⁹ a **vonkajšie výberové konanie**.⁸⁰ Zákon o štátnej službe stanovuje povinnosť vykonať najskôr vnútorné VK, v prípade obsadzovania miesta VŠZ má SÚ možnosť rozhodnúť sa, či miesto obsadí vnútorným alebo vonkajším VK. Povinnosťou obsadiť ŠZM prednostne vnútorným VK sa podľa dôvodovej správy k zákonu o štátnej službe posilňuje princíp stability a vytvára príležitosť pre štátnych zamestnancov na kariérny rast.

VŠZ sa v prieskume RŠS z roku 2019 prikláňali k názoru, že povinnosť uskutočniť vnútorné VK pred vonkajším je užitočná, v komentároch však uvádzali aj kritické názory k tejto povinnosti.

Výberové konanie sa zverejňuje prostredníctvom registra výberových konaní, možné je aj využitie tlače a iných masovokomunikačných prostriedkov. V prieskume 2019 vedúci zamestnanci v komentároch uvádzali, že informácia o uskutočnení VK len na portáli *www.slovensko.sk* nie je postačujúca a bolo by vhodné viac zapojiť priamo nadriadenú inštitúciu pri koordinovaní a informovaní o voľných miestach.

VK uskutočňuje **výberová komisia**, ktorá vyhodnotí jeho výsledky a určí poradie úspešnosti na základe súčtu bodového hodnotenia jednotlivých jeho častí. O priebehu výberového konania sa vyhotoví zápisnica. V prieskume RŠS 2019 VŠZ navrhovali, aby **členom výberovej komisie bol povinne vedúci organizačného útvaru**, kde sa miesto obsadzuje. V súčasnosti túto možnosť právna úprava pripúšťa, z vyjadrení VŠZ sa však javí, že v praxi sa nie vždy uplatňuje.

Novinkou v zákone je **hromadné výberové konanie**.⁸¹ Slúži prioritne na obsadenie štátnozamestnaneckých miest vhodných pre absolventov, možno ho použiť aj na obsadenie väčšieho počtu klasických štátnozamestnaneckých miest. Pozostáva

⁷⁷ Ust. § 39 ods. 1 písm. a) zákona o štátnej službe.

⁷⁸ Ust. § 36 zákona a § 60 zákona - zastupovanie štátneho zamestnanca na materskej dovolenke, počas čerpania služobného voľna, počas vzatia do väzby, dočasného preloženia a ďalšie.

⁷⁹ Užšie vnútorné výberové konanie je otvorené len pre štátnych zamestnancov daného služobného úradu, širšie vnútorné výberové konanie je otvorené pre všetkých štátnych zamestnancov a nadbytočných štátnych zamestnancov.

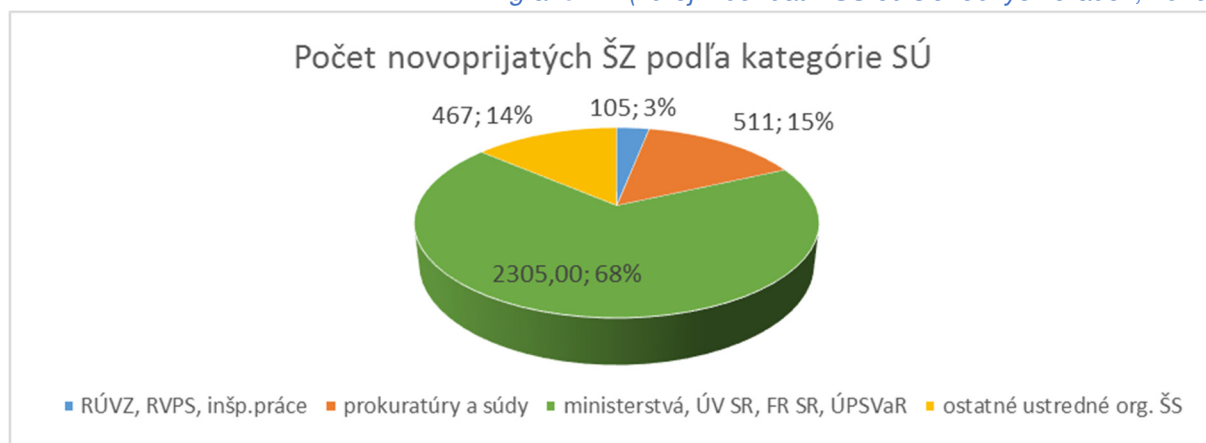
⁸⁰ Otvorené pre všetkých uchádzačov, nielen pre štátnych zamestnancov.

⁸¹ Ust. § 44 zákona o štátnej službe.

z dvoch častí. Cieľom prvej, ktorú vyhlasuje ÚV SR a je zameraná na všeobecné požiadavky, je vytvorenie databázy úspešných absolventov. Druhú časť vyhlasuje a uskutočňuje už konkrétny SÚ a overuje požiadavky špecifické pre konkrétnu prácu. Právo prihlásiť sa do druhej časti hromadného výberového konania majú výlučne absolventi evidovaní v registri úspešných absolventov. Podľa dôvodovej správy k zákonu o štátnej službe sa zavedením hromadného VK v dvoch častiach sleduje zvýšenie dôveryhodnosti a transparentnosti výberových konaní. ÚV SR, ktorý vykonáva prvú časť hromadného výberového konania nerozhoduje o obsadení voľných ŠZM. Rozhoduje o tom SÚ, ktorý však musí čerpať len spomedzi uchádzačov, ktorí už prešli prvou časťou hromadného VK vykonaného iným subjektom. Zámerom takejto právnej úpravy je snaha minimalizovať riziko presadzovania osobných či politických záujmov pri obsadzovaní ŠZM. Sleduje sa tým tiež zefektívnenie procesu VK pre služobné úrady tým, že centrálna inštitúcia (Úrad vlády SR) v prvej časti hromadného výberového konania zrealizuje „predvýber“ uchádzačov, na základe ktorého sa na druhej časti hromadného VK zúčastnia naozaj len vhodní uchádzači.

Podľa informácií získaných od SÚ **v roku 2018 prijali celkovo 3 388 nových ŠZ**, z toho najviac ministerstvá a iné ústredné orgány.

graf č. 14 (zdroj: zber dát RSS od služobných úradov, 2019)



Z celkového počtu novoprijatých ŠZ boli zatiaľ iba **3 absolventi prijatí cez hromadné VK**.⁸² Tento nástroj existuje len krátko, preto bude v budúcnosti potrebné posúdiť jeho využívanie.

VÝSLEDKY PRIESKUMOV

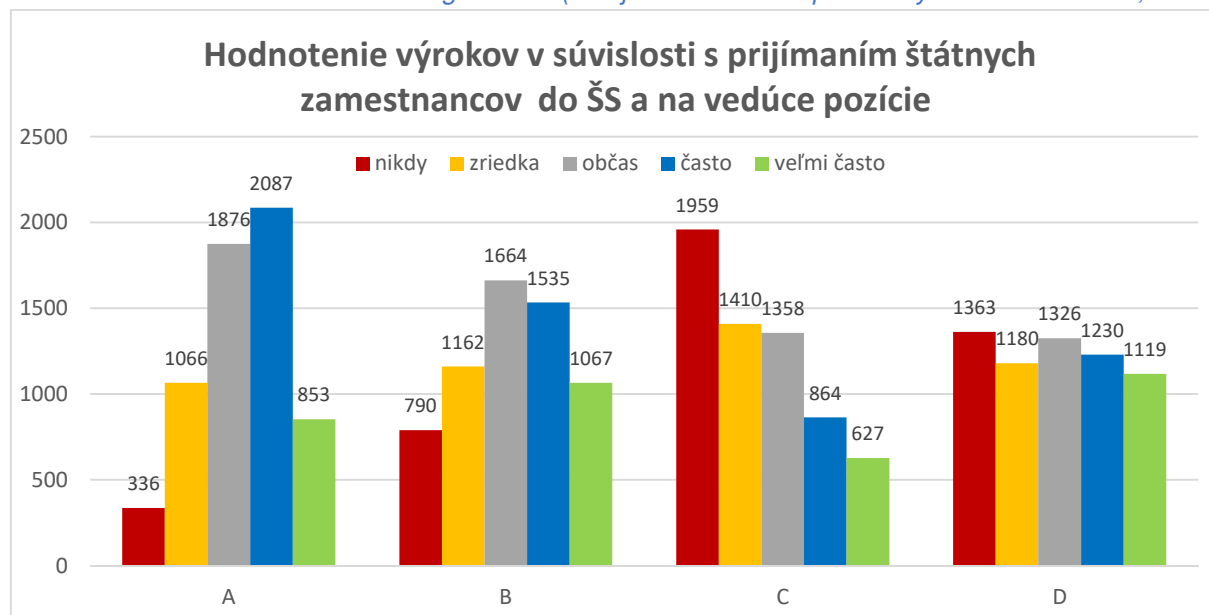
Podľa prieskumu z roku 2013 až **40% respondentov** zastávalo názor, že pri prijímaní sú **uprednostňovaní kandidáti na základe priateľských alebo iných kontaktov** na úkor kvalifikovanejších kandidátov, iba 12% uviedlo názor, že sa to nikdy nedeje, 6%, že sa to deje len výnimočne a 42% sa nevedelo vyjadriť.⁸³

⁸² ÚV SR prijal 2 absolventov, Ministerstvo obrany SR 1 absolventa.

⁸³ Štátna služba v roku 2013. Úrad vlády SR, str. 33.

V prieskume RŠS z roku 2019 sa respondenti vyjadrovali k prijímaniu zamestnancov do ŠS a na vedúce pozície:

graf č. 15 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



- A: postup vo výberových konaniach je objektívny a profesionálny (sú prijímaní najkvalitnejší kandidáti)
 B: vo výberových konaniach býva uprednostnený kandidát na základe priateľských alebo iných kontaktov
 C: vo výberových konaniach sa stáva, že niektorí kandidáti vedeli vopred otázky na písomnej časti výberového konania
 D: výberové konania boli iba formálne, bol vybratý vopred dohodnutý kandidát

Priemerné hodnotenie výrokov o VK na škále 1-5, kde 1 = nikdy a 5 = veľmi často, sú uvedené v nasledujúcej tabuľke:

tabuľka č. 11 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok	Priemerná hodnota	Medián
Postup vo VK je objektívny a profesionálny	3,3	3
Vo výberových konaniach býva uprednostnený kandidát na základe priateľských alebo iných kontaktov	3,1	3
Výberové konanie je iba formálne, bol vybratý vopred dohodnutý kandidát	2,9	3
Vo VK sa stáva, že niektorí kandidáti vopred vedeli otázky písomnej časti výberového konania	2,5	2

Aj keď sa respondenti mierne prikláňajú k tomu, že VK sú objektívne a profesionálne, vnímajú, že sa stáva, že sú uprednostnení kandidáti na základe priateľských alebo iných kontaktov a zriedkavo sa stáva, že VK je iba formálne a vybratý bol vopred dohodnutý kandidát, prípadne niektorí kandidáti vopred poznali otázky písomnej časti.

Podrobnejšie triedenie ukazuje, že **VŠZ viac veria objektivite a profesionalite VK ako radoví ŠZ.**⁸⁴ Radoví zamestnanci si viac než vedúci zamestnanci myslia, že vo

⁸⁴ Priemer na Likertovej škále 1-5, kde 5 = veľmi objektívne bol 3,64 pričom priemer u radových ŠZ bol 3,27.

výberových konaniach býva uprednostnený kandidát na základe priateľských alebo iných kontaktov⁸⁵ a že výberové konania boli iba formálne a bol vybratý vopred dohodnutý kandidát.⁸⁶ Kritický pohľad ŠZ na proces VK vzrastá aj v závislosti od veku a od počtu rokov pôsobenia v ŠS, zamestnanci dlhšie pôsobiaci v ŠS a starší zamestnanci veria objektívnosti a profesionálnosti VK menej.⁸⁷ Dlhšie pôsobiaci ŠZ sú viac presvedčení, že vo výberových konaniach sa stáva, že niektorí kandidáti vedeli vopred otázky na písomnej časti výberového konania. U skupín zamestnancov, ktorí sú v ŠS dlhšie ako 5 rokov, bol priemer 2,56 na Likertovej škále 1-5, pričom u skupiny zamestnancov pracujúcich v ŠS menej ako 5 rokov bol priemer 2,16. Dlhšie pôsobiaci ŠZ a starší ŠZ sú tiež vo väčšej miere presvedčení, že VK boli iba formálne, bol vybratý vopred dohodnutý kandidát, resp. že vo výberových konaniach býva uprednostnený kandidát na základe priateľských alebo iných kontaktov. Výsledky naznačujú, že **výberový proces nie je úplne meritokratický**, resp. že ŠZ ho tak nevnímajú.

Vedúci ŠZ sa v prieskume RŠS 2019 na škále od 1 = nie po 5 = áno vyjadrili k viacerým faktorom, ktoré súvisia s VK. V tabuľke uvedenej nižšie celkovo prevládali iba mierne súhlasné stanoviská VŠZ. Najmenej súhlasný postoj mali k primeranosti administratívy súvisiacej s výberovými konaniami:

tabuľka č. 12 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre VŠZ)

Výrok	Priemerná hodnota	Medián
Obsah testu hodnotí požadované kompetencie a zručnosti	3,7	4
Výberový proces vedie k výberu najlepších kandidátov	3,5	4
Vo vzťahu k VK mám dostatok informácií a tréningov	3,5	4
Je užitočné mať vnútorné VK pred vonkajším VK	3,5	4
Som spokojný s nastavenými postupmi pri VK	3,2	3
Administratíva spojená s VK je primeraná	3,1	3

Z tabuľky vidieť tiež mierny súhlas VŠZ s tvrdením, že **výberový proces vedie k výberu najlepších kandidátov a že obsah testu je vhodný**. V komentároch VZ uvádzali aj nedostatočné možnosti preveriť praktické zručnosti, resp. odbornosť uchádzača. Podľa VŠZ sa v testoch zbytočne overujú teoretické vedomosti, informácie z predpisov a naopak, na overenie tvrdení uvádzaných v životopisoch, napr. IT zručnosti, nie je vo VK priestor. VŠZ namietali aj zbytočnosť, resp. náročnosť testu zo slovenského jazyka. Tieto výhrady uviedli aj SÚ. VŠZ a SÚ sa zhodujú v tvrdení, že by pomohla možnosť vyžiadať si referencie vo vzťahu k uchádzačovi. Podľa VŠZ dočasná ŠS podľa predchádzajúcej právnej úpravy umožňovala preveriť si uchádzača.

V komentároch VŠZ uvádzali, že sa vo VK vyskytuje **formalizmus, klientelizmus**, prijímajú sa kandidáti politických strán, resp. vopred dohodnutí kandidáti. VŠZ ako problém vidia aj **povinnosť vykonať VK počas zastupovania** ŠZ na materskej

⁸⁵ Priemer na 5-stupňovej škále bol 3,2 oproti 2,6 u VŠZ.

⁸⁶ Priemer na 5-stupňovej škále bol 3 oproti 2,6 u VŠZ.

⁸⁷ Priemer na 5-stupňovej bol u zamestnancov, ktorí sú v ŠZ menej ako rok 3,8, naopak u dlhšie pôsobiach je zamestnancov je priemer 3,1. V skupinách do 35 rokov bol priemer 3,6, v skupinách nad 35 rokov priemer 3,26.

dovolenke, počas vyslania a pod. Podľa VŠZ je **administratívna náročnosť VK vysoká**, neumožňujú flexibilne prijímať odborníkov zo súkromnej sféry, komplikovaný je proces uznania zahraničných diplomov. Riadený výberový rozhovor by podľa VŠZ nemal byť zameraný výhradne na zisťovanie osobnostných vlastností, najmä ak členovia komisie uchádzača poznajú z predchádzajúcej spolupráce.

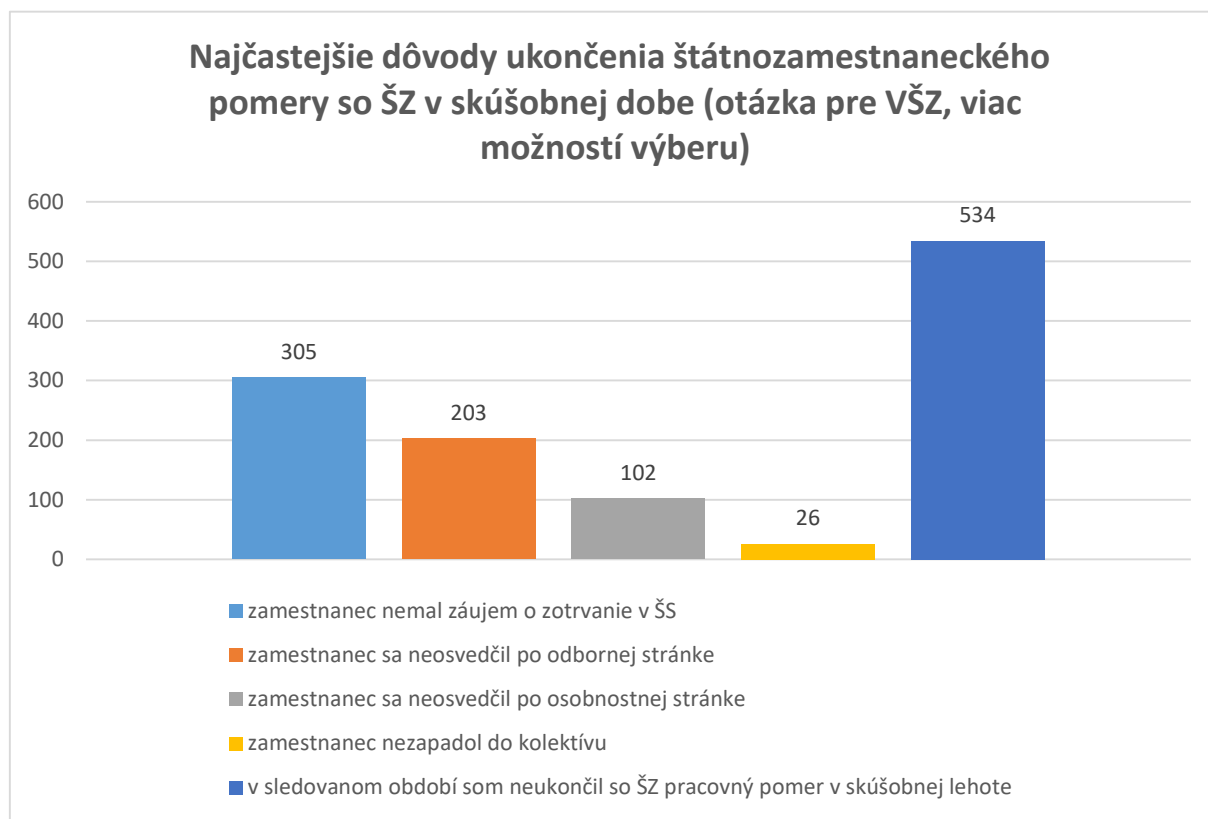
Pri otázke, či VK umožňujú prijať najkvalitnejších uchádzačov, zhodne SÚ aj VŠZ v dotazníku poukázali na **problém s neatraktivitou práce v ŠS**. Problémom je podľa SÚ ponúkané mzdové ohodnotenie a byrokratický proces výberu. Konkurenciou na trhu práce je súkromný sektor s pružným konaním a výrazne lepším mzdovým ohodnotením. VŠZ aj SÚ uvádzali, že ŠS nie je schopná konkurovať súkromnému sektoru vo veľkých mestách, rozvinutých regiónoch, resp. v prípade špecializovaných pozícií ako napr. IT špecialista alebo právnik, nedokáže získať mladých ľudí. Je preto potrebné viac zatriktívniť ŠS v povedomí občanov, spropagovať jej benefity, znížiť administratívne zaťaženie a tiež zabezpečiť spropagovanie vyhlásených vonkajších VK v povedomí verejnosti.

Výsledky z tabuľky 12 naznačujú mierny **súhlas VŠZ** s tým, že majú **dostatok školení a usmernení k VK**. Oblasť, v ktorých by SÚ uvítali viac školení a usmernení sa týkali vedenia osobného rozhovoru vrátane praktických tréningov a administratívnych požiadaviek zabezpečenia VK, najmä vyhotovovanie zápisníc či ochrana osobných údajov. Ako riešenie navrhovali zavedenie možnosti telefonických konzultácií v prípade výskytu problémových situácií, viac usmernení k praktickým problémom a zverejňovanie už poskytnutých usmernení tak, aby boli dostupné všetkým SÚ.

Z tabuľky č. 12 tiež vyplýva, že VŠZ sa mierne prikláňajú **k užitočnosti vnútorného VK pred uskutočnením vonkajšieho**. Prostredníctvom otvorených otázok RŠS zisťovala, ako SÚ vnímajú povinnosť uskutočniť najskôr vnútorné výberové konanie. Ako pozitívum vnímali SÚ možnosť rýchleho obsadenia miesta (alternatíva preloženia ŠZ), negatívne názory poukazovali na to, že táto povinnosť zbytočne predlžuje proces a zaťažuje SÚ v prípadoch, keď je vzhľadom okolností zrejmé, že miesto prostredníctvom vnútorného VK nebude možné obsadiť. Ako riešenie SÚ navrhovali **ponechať voľbu**, či sa vnútorné VK vykoná alebo nie, na rozhodnutí SÚ.

Na overenie, či práca zamestnanca bude naplňovať a či zamestnanec bude pre SÚ prínosom slúži **skúšobná doba**. V prieskume sme u VŠZ zisťovali, z akých dôvodov dochádzalo k ukončeniu štátnozamestnaneckého pomeru v skúšobnej dobe, pričom uviesť mohli viacero možností:

graf č. 16 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre VŠZ)



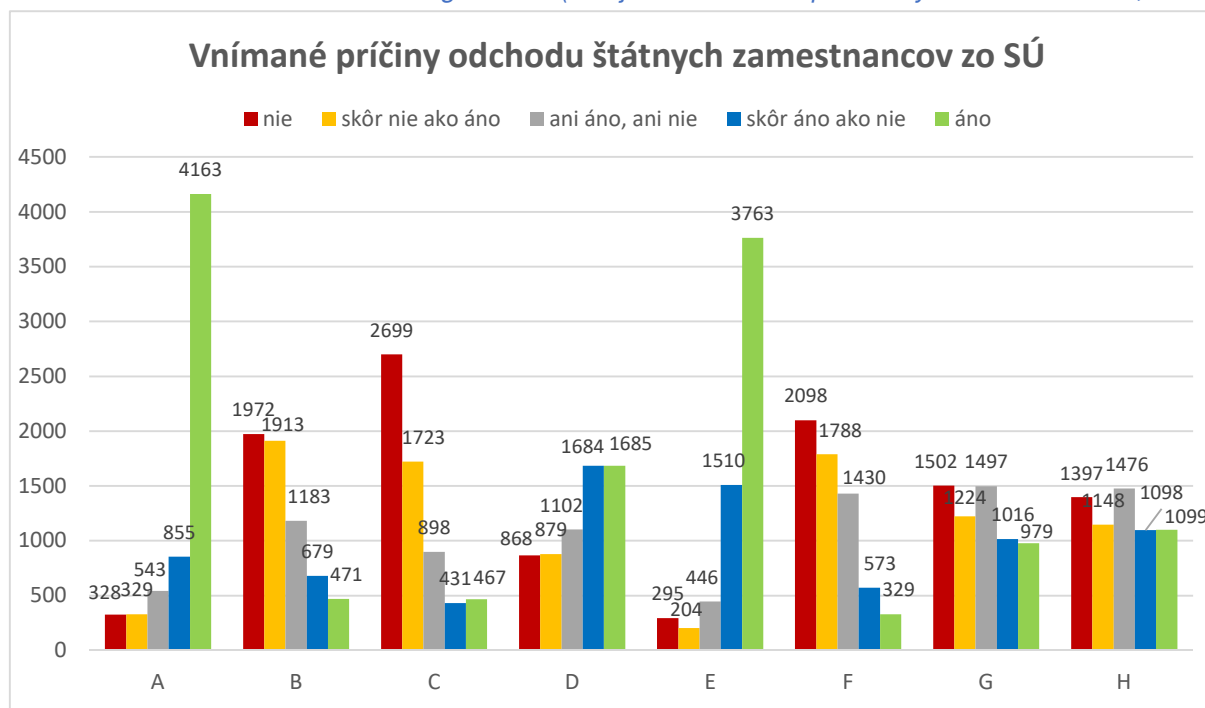
Väčšina VŠZ (58%) uviedla, že v sledovanom období nedošlo k ukončeniu štátnozamestnaneckého pomeru v skúšobnej dobe, 33% uviedlo, že dôvodom bol nezáujem zamestnanca, 22% videla dôvod v tom, že sa zamestnanec neosvedčil po odbornej stránke, podľa 11% sa zamestnanec neosvedčil po osobnostnej stránke a iba menej ako 3% uviedlo, že zamestnanec nezapadol do kolektívu.

V súvislosti s VK v roku 2018 SÚ evidovali 11 sťažností na priebeh a výsledok VK.

ODCHOD ZAMESTNANCOV

Pre MLZ je veľmi potrebné poznať dôvody, prečo zamestnanci odchádzajú z ich SÚ. Odchádzajúci zamestnanci navyše môžu byť oveľa otvorenejší a poskytnúť manažmentu cenné informácie o fungovaní, vzťahoch, problémoch a dôvodoch nespokojnosti zamestnancov na SÚ.

graf č. 17 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: odchod do dôchodku, B: ŠZ nepodával dobrý a spoľahlivý výkon, C: ŠZ porušil služobnú disciplínu, D: nespokojnosť ŠZ s prácou, E: ŠZ dostal atraktívnejšiu ponuku, F: ŠZ nezapadol do kolektívu, G: nespokojnosť s fungovaním a smerovaním SÚ, H: nespokojnosť s nadriadeným

Prieskum RŠS z roku 2019 zisťoval ako ŠZ vnímajú odchod zamestnancov, priemerné hodnotenie výrokov na škále 1-5, kde 1 = nie a 5 = áno sú uvedené v nasledujúcej tabuľke:

tabuľka č. 13 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok - príčiny odchodu ŠZ	Priemerná hodnota	Medián
odchod do dôchodku	4,3	5
ŠZ dostal atraktívnejšiu ponuku	4,3	5
nespokojnosť ŠZ s prácou	3,4	4
nespokojnosť s nadriadeným	2,9	3
nespokojnosť s fungovaním a smerovaním SÚ	2,8	3
ŠZ nepodával dobrý a spoľahlivý výkon	2,3	2
ŠZ nezapadol do kolektívu	2,2	2
ŠZ porušil služobnú disciplínu	2,1	2

Respondenti príčiny odchodu zamestnancov z ich SÚ vidia najmä v dovŕšení dôchodkového veku a v získaní atraktívnejšej pracovnej ponuky, čo sú faktory, ktoré SÚ nevedia výraznejšie ovplyvniť. Naznačujú, že dôvodmi odchodu môže v niektorých prípadoch byť aj nespokojnosť s nadriadeným alebo s prácou.

Odporúčania

K procesu výberových konaní:

- ❖ **Aktívne pracovať na zverejňovaní informácií o voľných ŠZM**, využívať rôznorodé formy – nielen na portáli www.slovensko.sk, pri informovaní zvýšiť úlohu centrálnej inštitúcie (ÚV SR).
- ❖ Zvážiť, či je potrebné vykonať **VK na obsadenie miesta počas zastupovania** vo všetkých prípadoch, kedy to ustanovuje zákon o štátnej službe.
- ❖ Prehodnotiť **administratívnu záťaž** spojenú s VK.
- ❖ **Dbáť na to, aby bolo umožnené vedúcemu útvaru**, na ktorý sa robí VK, byť členom výberovej komisie.
- ❖ **Pri bodovom hodnotení uviesť aj zdôvodnenie**. Pri VK zákon neustanovuje povinnosť uviesť v zápisnici okrem počtu bodov zdôvodnenie pridelenia týchto bodov. Celkové zdôvodnenie sa realizuje iba v prípade, ak viacerí kandidáti dosiahli zhodný počet bodov. Pre objektívne posúdenie dodržania princípov ŠS v rámci VK by bolo vhodné pri bodovom hodnotení uviesť aj slovné zdôvodnenie ich pridelenia jednotlivými členmi komisie.
- ❖ **Monitorovať výberový proces, vyhodnocovať jeho transparentnosť**, ako aj odôvodnenia výberu. Aj keď sa respondenti v prieskume RŠS mierne prikláňajú k tomu, že VK sú objektívne a profesionálne, vnímajú, že sa stáva, že sú uprednostnení kandidáti na základe priateľských alebo iných kontaktov a zriedkavo sa stáva, že výberové konanie je iba formálne.
- ❖ Analyzovať **prínos inštitútu hromadného výberového konania** a prijímanie absolventov.
- ❖ **Zverejňovať stanoviská**, ktoré ÚV poskytuje na základe žiadostí jednotlivým SÚ, aby boli dostupné všetkým SÚ.

K obsahu výberových konaní:

- ❖ **Prehodnotiť náročnosť testu zo slovenského jazyka** v závislosti od opisu štátnozamestnaneckého miesta.
- ❖ Zvýšiť **priestor pre praktické testovanie** uchádzačov.
- ❖ Vo VK skúmať aj etiku a za týmto účelom poskytnúť členom výberových komisií potrebný tréning.

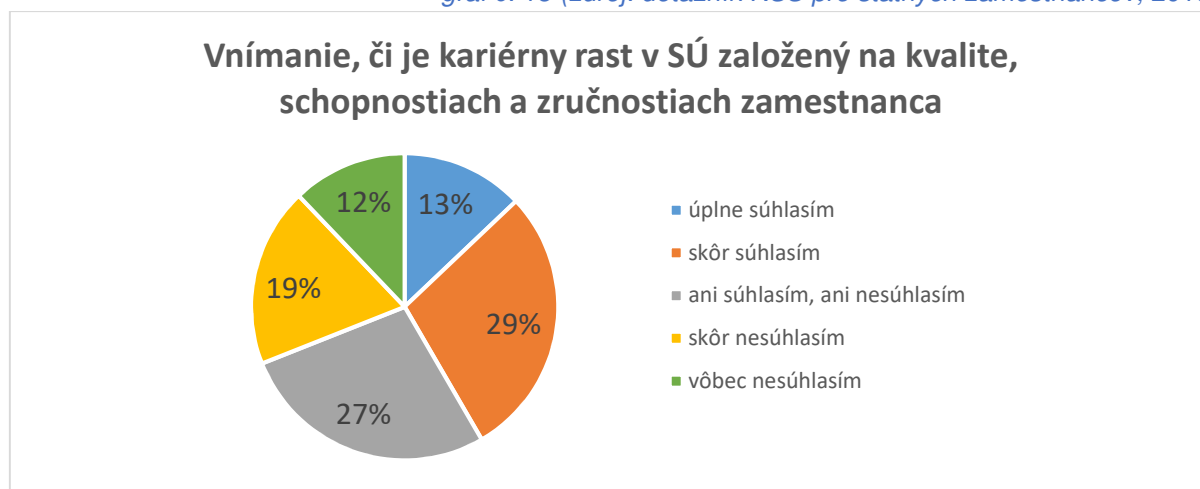
4.4 KARIÉRNY RAST, BUDOVANIE KAPACÍT A VZDELÁVANIE

KARIÉRNY RAST

Kariérny rast môžeme vymedziť ako odborný rast človeka na určitej pracovnej pozícii, ktorý si vzdelávaním a praxou rozširuje svoje zručnosti a znalosti a tak získava vyšší stupeň kompetencií. To sa následne prejaví v jeho profesnom postupe napr. zaradením do vyššej platovej triedy alebo zvýšením finančnej odmeny. Podľa Bossaerta kariérny rast využíva rôzne nástroje:

- ❖ vertikálny pohyb nahor, teda kariérny postup,
- ❖ nárast finančnej odmeny,
- ❖ horizontálnu a geografickú mobilitu.⁸⁸

graf č. 18 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Z dotazníkového prieskumu RŠS z roku 2019 vieme zistiť, ako vnímajú štátni zamestnanci kariérny rast na ich SÚ. Iba **42% respondentov súhlasí** (13% úplne súhlasí a 29% skôr súhlasí) s tým, že **kariérny rast na ich SÚ je založený na kvalite, schopnostiach a zručnostiach zamestnanca**. Naopak 31% s tým nesúhlasí a 27% na to nemá jasný názor.

Zaujímavé je zistenie, že čím dlhšie ŠZ v ŠS pôsobí, tým menej si myslí, že je kariérny rast založený na kvalite, schopnostiach, zručnostiach ŠZ. V tejto otázke je badateľné výrazné zhoršenie názoru po jednom roku zamestnania v ŠS.⁸⁹

Prieskum z roku 2013⁹⁰ skúmal podobnú oblasť, zisťoval názory ŠZ, či je kariérny postup na pracovisku založený na kvalite, schopnostiach a zručnostiach zamestnanca. Až 49% zamestnancov zastávalo názor, že to tak nie je, iba 37% respondentov súhlasilo s týmto výrokom a ďalších 27% to nevedelo posúdiť.

Ak údaje porovnáme, môžeme tvrdiť, že vnímanie zamestnancov sa v tejto oblasti mierne zlepšilo, čo môže naznačovať, že sa tejto oblasti venuje viac pozornosti a sú prijímané opatrenia, ktoré situáciu zlepšujú. Stav však považujeme stále za problematický, vyžadujúci hlbšiu analýzu a riešenia.

BUDOVANIE KAPACÍT

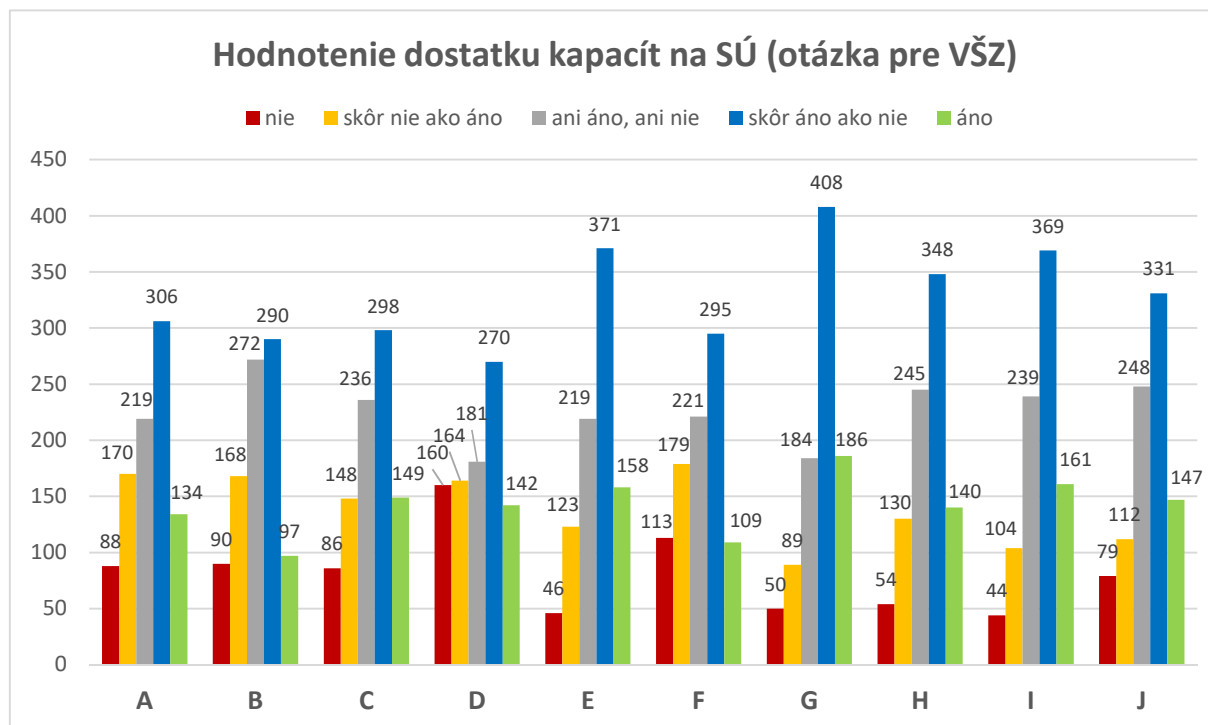
Z prieskumu RŠS vyplýva, že vedúci štátni zamestnanci vo všeobecnosti nepociťujú výrazný nedostatok kapacít vo svojich SÚ.

⁸⁸ Bossaert, D. a kol.: Civil Service in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments. EIPA, Maastricht, 2001.

⁸⁹ Pri Likertovej škále 5-1, kde 5 = veľmi spravodlivé poskytovanie, vyšiel v skupine ŠZ, ktorí pôsobia v ŠS menej ako rok priemer 3,62 a skupine, ktorá pracuje v ŠS viac ako 21 rokov, priemer 3,03.

⁹⁰ Štátna služba v roku 2013, Úrad vlády, str. 22.

graf č. 19 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: analytické, B: strategické, C: ekonomické, D: právne, E: manažérske, F: technické, G: administratívne,
H: riadenie ľudských zdrojov, I: komunikačné, J: špecifické pre danú oblasť

Na 5-stupňovej škále ani v jednej kategórii nebola priemerná hodnota nižšia ako 3, čo znamená, že VŠZ **skôr súhlasia s tvrdením, že majú dostatok kapacít**. Čím vyššia je priemerná hodnota, tým vyšší je súhlas s výrokom:

tabuľka č. 14 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Dostatok kapacít	Priemerná hodnota	Medián
administratívnych	3,6	4
komunikačných	3,5	4
manažérskych	3,5	4
špecifických pre daný úrad	3,4	4
riadenie LZ	3,4	4
ekonomických	3,3	3
analytických	3,2	3
technických	3,1	3
strategických	3,1	3

V ďalšej tabuľke sú uvedené odpovede SÚ, aké kapacity v ich SÚ najviac chýbajú (zoradené podľa najvyššej početnosti odpovedí):

tabuľka č. 15 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)

Chýbajúce kapacity	Počet odpovedí SÚ
1. Odborné – špecifické pre daný SÚ	64
2. Právne	47
3. Administratívne	47
4. Technické a IT	38

5. Žiadne	21
6. Ekonomické	19
7. Analytické	17
8. Bez odpovede na túto otázku	12
9. Riadenie LŽ	11
10. Strategické	4
11. Všetky (kvôli fluktuácii zamestnancov)	4
12. Komunikačné	3
13. Verejné obstarávanie	3
14. Manažérske	1

Z prieskumu **medzi SÚ** vyplýva, že celkovo najviac chýbajú odborné kapacity (špecifické podľa potrieb konkrétneho SÚ),⁹¹ právne, technické a IT kapacity.

ANALYTICKÉ JEDNOTKY

Ako už bolo uvedené v časti 3.4 *Problémy štátnej služby v SR – Medzinárodné porovnania*, medzinárodné inštitúcie (EK, OECD a Svetová banka), ako aj domáci experti **veľmi pozitívne hodnotia vytváranie analytických útvarov**.⁹² Európska komisia vo svojej správe o SR⁹³ konštatuje, že v oblasti riadenia ľudských zdrojov a nedostatku analytických kapacít v ŠS došlo k zlepšeniu. Kladne je hodnotené aj zriadenie útvaru **Hodnota za peniaze** pri MF SR, ktorý pripravuje analytické podklady, aby bolo rozhodovanie pri tvorbe verejných politík založené na dátach a poznanií dopadov.

Podľa Národného programu reforiem SR 2018⁹⁴ bolo budovanie analytických kapacít podporované v rámci *Operačného programu Efektívna verejná správa*. Došlo k personálnemu posilneniu existujúcich analytických útvarov a vzniku nových analytických útvarov vo viacerých rezortoch. Plánované je posilnenie analytických kapacít štátu na viacerých ministerstvách a v iných inštitúciách, ich stav a počet zamestnancov sa preto vyvíja. Praktické fungovanie analytických jednotiek, vrátane druhu úloh, kvality a zverejňovania ich výstupov je nateraz rôznorodé. Prostredníctvom nezáväznej *Metodiky pre budovanie analytických kapacít vo verejnej správe*, ktorá kladie dôraz na koordináciu vzťahov a procesov medzi analytickými jednotkami, ako aj na kvalitu výberu analytikov a mechanizmus zabezpečenia kvality významných výstupov (napr. peer review), sa však postupne darí rozdiely eliminovať a procesy zjednocovať a koordinovať. Pokračuje prehľbovanie kvalifikácie zamestnancov analytických útvarov prostredníctvom vzdelávacieho projektu, ktorý umožňuje absolvovať zahraničné vzdelávacie kurzy a odborné stáže. V roku 2019 sa predbežne nepočíta so vznikom ďalších analytických jednotiek, ale skôr s posilňovaním

⁹¹ Napr. jednotlivé RVPS majú spravidla nedostatok veterinárnych lekárov, RÚVZ nedostatok lekárov, okresné sudy a krajské sudy pociťujú nedostatok administratívnych/právnych kapacít.

⁹² Seminár „Ako medzinárodné inštitúcie hodnotia Slovensko“, Zastúpenie Európskej komisie v SR, 21.09.2018. Záznam dostupný online: <https://www.facebook.com/zekvsr/videos/398999730635142/>

⁹³ Správa o Slovensku 2019, Európska komisia:

https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/sprava_o_slovensku_2019_1.pdf

⁹⁴ Národný program reforiem Slovenskej republiky 2018. Ministerstvo financií SR, 2018.

personálnych kapacít tých existujúcich. Analytické kapacity na posudzovanie vplyvov (RIA) by sa mohli posilniť o zostávajúcich 12 miest.

Od SÚ sme zisťovali, či majú **zriadenú analytickú jednotku**. Nasledujúce služobné úrady majú, resp. plánujú zriadiť analytické jednotky:⁹⁵ Úrad vlády SR, Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, Ministerstvo dopravy a výstavby SR, Ministerstvo financií SR, Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvo spravodlivosti SR, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, Ministerstvo vnútra SR, Ministerstvo zdravotníctva SR, Najvyšší kontrolný úrad, Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity.

Odporúčania

Venovať sa kariérnemu rastu. Výsledky prieskumu naznačujú, že ŠZ nepovažujú niektoré prvky kariérneho rastu za objektívne, napr. nie vždy je kariérny postup na pracovisku založený na kvalite, schopnostiach a zručnostiach zamestnanca.

Pokračovať v **budovaní analytických jednotiek**. Tieto analytické útvary môžu pomôcť prijímaniu rozhodnutí na základe poznania faktov a možných dopadov týchto rozhodnutí, čo prispieva k profesionalizácii výstupov štátnej služby.

VZDELÁVANIE

Profesionalita a kvalitný výkon ŠS závisí do viacerých faktorov, najmä legislatívneho rámca, politickej podpory a MLZ. Zmeny vedúce k týmto cieľom vyžadujú, aby ŠZ získali primeranú kvalifikáciu a zručnosti, aby boli pripravení implementovať potrebné zmeny. Vzdelávanie by sa nemalo chápať ako izolovaný prvok, ale ako súčasť práv a povinností ŠZ, financovania a ako permanentná súčasť MLZ. Obsah vzdelávania by mal reagovať na víziu, ciele, priority SÚ a zmeny, ku ktorým dochádza v celkovom prostredí ŠS. Vzdelávanie vytvára schopnosť riadiť, pomáha úspešne realizovať reformné politiky, zabezpečuje kontinuitu a verejné dobro.⁹⁶

Podľa *Stratégie riadenia ľudských zdrojov v ŠS*⁹⁷ je hlavným cieľom celoživotného vzdelávania obnovovanie a prehlbovanie profesionálnej kvalifikácie a spôsobilosti ŠZ. Ide o proces **systematického udržiavania, zdokonaľovania a dopĺňania požadovaných vedomostí, schopností a zručností** potrebných na výkon štátnej služby v podmienkach dynamicky sa meniaceho profesionálneho prostredia, založeného na informáciách a vedomostiach. V týchto podmienkach sa stáva celoživotné odborné vzdelávanie ŠZ nevyhnutným nástrojom riadenia a rozvoja

⁹⁵ Odpovede niektorých SÚ nie sú jednoznačné, dá sa predpokladať, že ak uvádzali pracovné miesta nemali ich ešte obsadené.

⁹⁶ Sigma paper No.12. Country Profiles of Civil Service Training Systems. OECD, 1997.

⁹⁷ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v ŠS na roky 2015 – 2020. Úrad vlády SR, 2015.

ľudských zdrojov. SÚ by mali uplatňovať systémový prístup k vzdelávaniu a teda analyzovať potreby, plánovať, realizovať a vyhodnocovať vzdelávanie.

Poskytovanie vzdelávania je aj dôležitým **motivačným nástrojom**. Podľa zistení RŠS poskytnutie možnosti ďalšieho vzdelávania zo strany SÚ je najviac využívaným nástrojom na získanie a udržanie kvalitných ŠZ. Rovnako, ŠZ pri otvorenej otázke o faktoroch, ktoré ich motivujú podávať dobré výsledky, uvádzali o.i. aj možnosť kariérneho rastu, celoživotného vzdelávania, možnosť rozšíriť si vzdelanie aj 3. stupňom VŠ s pomocou SÚ, kvalitné školenia a účasť na konferenciách a seminároch.

Koncepcia vzdelávania ŠZ bola vypracovaná ešte za účinnosti zákona č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe a jej cieľom bolo skvalitnenie a zefektívnenie vzdelávania ŠZ. Legislatívnym východiskom vzdelávania ŠZ je súčasný zákon o štátnej službe, ktorý v **princípe profesionality** stanovuje povinnosť ŠZ vzdelávať sa a povinnosť SÚ vzdelávať ŠZ. Zákon o štátnej službe používa pojem kontinuálne vzdelávanie (§ 162).

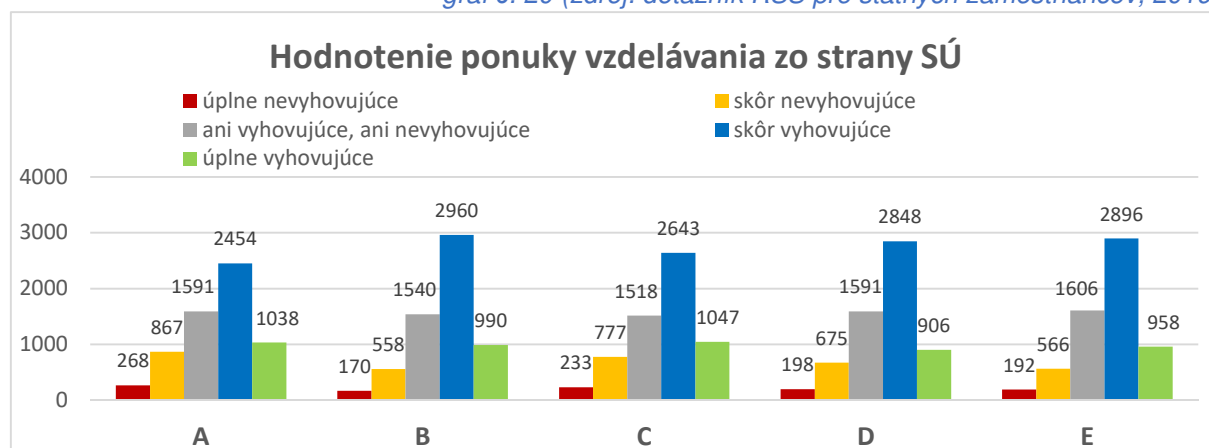
Kontinuálne vzdelávanie napĺňa požiadavku systémového prístupu k vzdelávaniu ŠZ. Pri stanovení obsahového zamerania kontinuálneho vzdelávania sa vychádza z požiadaviek na odborné kompetencie ŠZ uvedené v opise ŠZM. SÚ má zo zákona o štátnej službe možnosť využiť viaceré formy kontinuálneho vzdelávania ŠZ, a to hromadné, skupinové, individuálne, dištančné alebo samoštúdium.

Kontinuálne vzdelávanie sa uskutočňuje formou **adaptačného vzdelávania** a **kompetenčného vzdelávania**. Podrobnosti o jeho formách, obsahu adaptačného vzdelávania, druhoch kompetenčného vzdelávania a v neposlednom rade o systémovom prístupe ku vzdelávaniu ŠZ stanovuje vyhláška Úradu vlády SR č. 126/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o vzdelávaní štátnych zamestnancov (ďalej len „vyhláška o vzdelávaní“). SÚ môže ŠZ umožniť zvyšovanie kvalifikácie, t.j. získanie vyššieho stupňa vzdelania, ak je to v súlade s potrebami služobného úradu.

ZHODNOTENIE VZDELÁVANIA ZO STRANY ŠZ, VEDÚCICH ŠZ A SÚ

V dotazníku 2019 RŠS zisťovala ako ŠZ hodnotia vzdelávanie, ktoré ponúka SÚ:

graf č. 20 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: hľadisko kvantity, B: hľadisko kvality – lektor, forma, C: hľadisko realizácie - organizácia, miesto konania, termín,
D: hľadisko výberu tém, E: pohľad využitia získaných poznatkov v práci ŠZ

Nasledujúca tabuľka uvádza priemerné hodnoty hodnotenia výrokov o vzdelávaní, ktoré zabezpečil SÚ, na škále od 1 = úplne nevyhovujúce po 5 = úplne vyhovujúce:

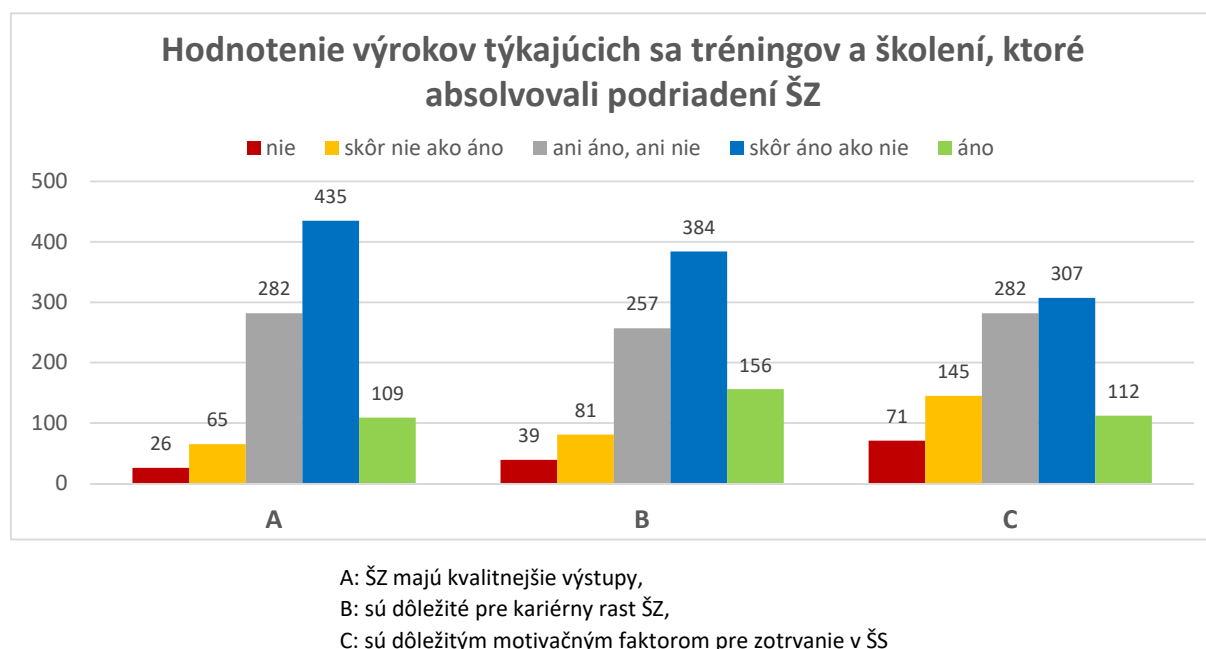
tabuľka č. 16 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)

Výrok – vzdelávanie, ktoré zabezpečil SÚ je z hľadiska	Priemerná hodnota	Medián
kvality - lektor, forma	3,6	4
realizácie - organizácia, miesto konania, termín	3,6	4
realizácie - organizácia, miesto konania, termín	3,6	4
výberu tém	3,6	4
využitia získaných poznatkov vo mojej práci	3,6	4
kvantity	3,5	4

ŠZ hodnotia vzdelávanie ponúkané SÚ skôr pozitívne vo všetkých skúmaných oblastiach: kvalita, kvantita, výber tém a využitie získaných poznatkov v práci. Z dotazníkového prieskumu RŠS tiež vyplynulo, že **ŠZ pracujúcim v miestnej štátnej správe** najmenej vyhovuje organizácia a miesto konania školení.⁹⁸

Vedúcich ŠZ sme sa pýtali, ako hodnotia význam tréningov a školení pre svojich podriadených.

graf č. 21 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre VŠZ)



Hodnotenie výrokov o vplyve vzdelávania na ŠZ na škále od 1 = nie po 5 = áno rekapituluje nasledujúca tabuľka:

⁹⁸ Priemer 3,32 oproti celkovému priemeru otázky 3,57. Hodnotené na škále 5 -1 (úplne vyhovujúce, skôr vyhovujúce, ani vyhovujúce, ani nevyhovujúce, skôr nevyhovujúce, úplne nevyhovujúce), stred škály je 3.

tabuľka č. 17 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre VŠZ)

Výrok – po absolvovaní vzdelávania:	Priemerné hodnoty	Medián
ŠZ majú kvalitnejšie výstupy	3,6	4
sú dôležité pre kariérny rast ŠZ	3,6	4
sú dôležitým motivačným faktorom pre zotrvanie v ŠS	3,3	3

Výsledky potvrdzujú, že aj zo strany VŠZ prevláda skôr **pozitívne hodnotenie tréningov a školení** a mierne pozitívne tiež vnímajú zlepšenie kvality výstupov. Viaceré výsledky prieskumu RŠS z roku 2019 potvrdzujú, že vzdelávanie je dôležité pre kariérny rast zamestnancov a je silným motivačným faktorom.

Vedúci ŠZ v otvorených otázkach k tréningom a školeniam uviedli svoje hodnotenia, napr. že školenia majú význam pre tých, ktorí chcú napredovať, zlepšujú medzilľudské vzťahy a sú formou teambuildingu a psychohygieny, ak sú realizované mimo úradu.

K opakujúcim sa **negatívam** patrili:

- ❖ realizácia školení v hlavnom meste, sťažená dostupnosť pre ŠZ zo vzdialených regiónov,
- ❖ školenia sú všeobecné, nie šité na mieru ŠZ, lektori zo súkromného sektora nepoznajú špecifiká štátnej správy, bolo by vhodné viac využiť akademickú obec, nadriadené inštitúcie a odbornosť SÚ navzájom,
- ❖ nedostatok školení na špecifické odborné témy, čo niekedy SÚ riešia vlastnými kapacitami,
- ❖ časť školení je podmienená funkciou VŠZ, pritom by boli školenia užitočné aj pre radových ŠZ,
- ❖ na vzdelávanie nie je dostatok finančných prostriedkov,
- ❖ vysoká administratívna záťaž.

Zákon zavádza **systémový prístup k vzdelávaniu ŠZ**. Podľa vyhlášky o vzdelávaní SÚ identifikujú a analyzujú vzdelávacie potreby ŠZ. Potreby vzdelávania sú analyzované na úrovni ŠZ, na úrovni organizačných útvarov a na úrovni SÚ. SÚ vypracúvajú každoročne do 15. februára hodnotiacu správu o kontinuálnom vzdelávaní.

RŠS zisťovala, ako SÚ ďalej pracujú s **vyhodnotením vzdelávania zo strany ŠZ**.

SÚ uvádzali, že vyhodnotenia sú podkladom pre hodnotiacu správu. Vyhodnotenie vzdelávania má rozhodujúci vplyv pre plánovanie a výber budúcich vzdelávacích aktivít (tematické zameranie, druh, forma), výber vzdelávacích agentúr a konkrétnych škooliteľov, pričom okrem bodového hodnotenia sú prínosom námety, pripomienky a názory vzdelávaných ŠZ.

Niektoré SÚ uviedli, že to považujú za formalitu, resp. že vykonávajú len formálne úkony (archivácia, založenie dokumentov v rámci agendy vzdelávania, vypracovanie správy). Túto skutočnosť potvrdili aj výsledky prieskumu RŠS z roku 2019, keď SÚ poskytli hodnotiace správy kontinuálneho vzdelávania za rok 2018. Kvalitatívne bol

medzi správami značný rozdiel. Niektoré SÚ ich spracovali skôr formalisticky a citovali ustanovenia zákona o štátnej službe, chýbalo analytické spracovanie (závery z vyhodnotenia vzdelávania za uvedený rok, rozpísané prínosy pre SÚ, naplnené a nenaplnené vzdelávacie potreby SÚ) a tiež závery pre stratégiu ľudských zdrojov daného SÚ (ďalšie smerovanie a vízia vzdelávania SÚ do budúcnosti). Niektoré hodnotiace správy, napr. Ministerstva dopravy a výstavby SR alebo Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, sa vyznačovali podrobnejšou prácou so zistenými údajmi o vzdelávaní.

K systému vyhodnocovania uviedli SÚ tieto **námety**:

- ❖ usmernenie zo strany Úradu vlády SR, ako s hodnoteniami pracovať a ako celkovo vyhodnocovať vzdelávanie,
- ❖ pre zjednodušenie vyhodnocovania enormného počtu hodnotiacich dotazníkov by bolo prínosom vytvorenie plnohodnotného informačného systému prístupného pre všetky služobné úrady.

INŠTITÚCIE POSKYTUJÚCE VZDELÁVANIE

Poskytovateľom vzdelávania štátnych zamestnancov môžu byť rôzne subjekty, napríklad vzdelávacie inštitúcie ďalšieho vzdelávania,⁹⁹ iné SÚ, zahraničné vzdelávacie inštitúcie a pod.

V súvislosti s prijatím nového zákona o štátnej službe ÚV SR zriadil **Centrum vzdelávania a hodnotenia štátnych zamestnancov** (ďalej „Centrum“). Centrum od júna 2017 zabezpečuje vzdelávanie pre všetkých ŠZ v oblastiach, ktoré vyplývajú zo zákona o štátnej službe, pričom cieľom je poskytnúť všetkým ŠZ rovnaký štandard vzdelania v dotknutých oblastiach a finančne odbremeniť služobné úrady, ktoré sú povinné zabezpečiť vzdelávanie pre svojich zamestnancov, nakoľko Centrum poskytuje školiace aktivity bezplatne. Centrum ponúka aj diagnostiku ŠZ metódou hodnotiaceho centra a psychodiagnostiky.

V roku 2018 Centrum ponúkalo nasledovné kurzy: analýza (opis) ŠZM ako podklad k tvorbe kompetenčného modelu, riadený výberový rozhovor, mentoring. V rámci manažérskeho vzdelávania ponúka základné manažérske zručnosti, vedenie hodnotiaceho rozhovoru, komunikačné zručnosti pre manažérov, moderné prístupy k vedeniu ľudí a tímov, koučovací rozhovor v práci manažéra a časový manažment pre manažérov. Účastníci dostávajú podkladové materiály, odporúčania na ďalšie zdroje informácií a návody na postupy pri aplikácii tém preberaných na kurze.

Na týchto školeniach sa v roku 2018 zúčastnilo **2 134 prevažne vedúcich štátnych zamestnancov**. Niektorí ŠZ sa zúčastnili na viacerých kurzoch, celkový počet absolventov preto predstavoval 3 068. Školenia zabezpečuje 5 interných lektoriiek, kurzy

⁹⁹ Napríklad podľa zákona č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov alebo podľa zákona č. 548/2003 Z. z. o Justičnej akadémii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

sú robené interaktívnou formou. Podľa Centra sa v praxi osvedčilo, že sa na kurzoch zúčastňujú zamestnanci rôznych SÚ, čo umožní aj výmenu skúseností a vzájomnú inšpiráciu dobrou praxou naprieč celou štátnou správou. Podľa zistení Centra sú **kurzy hodnotené veľmi pozitívne**, čo potvrdili aj SÚ v odpovediach pre RŠS. Kladné hodnotenie a prínosnosť týchto školení vyplýva aj zo zistení RŠS.

Centrum však uvádza, že vzhľadom na vysoký záujem SÚ o školenia nestíha uspokojiť dopyt. Aj SÚ v odpovediach pre RŠS formulovali požiadavku na viac školení, resp. ich častejšie konanie.

Možno zhodnotiť, že Centru sa darí plniť očakávania v kvalite školení, výhodou je priame prepojenie školení na problematiku zákona o štátnej službe, školenia umožňujú aj výmenu skúseností medzi SÚ. Existenciu centrálnej vzdelávacej inštitúcie, ktorá vzdeláva všetkých ŠZ v prierezových témach a môže takto získať aj spätnú väzbu od ŠZ, získané poznatky vyhodnocovať a na ich základe plánovať rozsah a obsah plošného vzdelávania ŠZ, možno hodnotiť ako prínosnú. Kapacita Centra sa však javí ako nedostatočná vo vzťahu k záujmu o školenia, najmä ak by sa školenia rozšírili aj o ďalšie potrebné prierezové témy, napríklad etika v štátnej službe, motivácia.

Vzdelávanie pre ŠZ zabezpečuje aj **Inštitút pre verejnú správu**.¹⁰⁰ V priebehu roka 2018 vyškoliť 11 833 jednotlivcov, z toho väčšina bola podľa vyjadrenia IVS štátnych zamestnancov.¹⁰¹ IVS pracuje s internými lektormi Ministerstva vnútra SR (26) a s externými lektormi (185). Podľa IVS účastníci hodnotili vzdelávacie aktivity kladne.

Prvotné vzdelávanie pre budúcich ŠZ poskytujú **vysoké školy** a tie môžu byť aj partnerom pre ich ďalšie vzdelávanie v priebehu kariéry. Rôzne aspekty verejného sektora, štátnej služby a ich riadenia sú zahrnuté do obsahu vzdelávania na niektorých stredných školách a univerzitách.

V SR existuje 13 vysokoškolských akreditovaných inštitúcií, ktoré poskytujú vzdelávanie v niektorej oblasti MPA (public administration, policy, management) pre verejný sektor. Pri porovnaní s hlavnými trendmi v zahraničí, v krajinách strednej Európy prevládajú právne aspekty, ktoré podľa autorov v SR predstavujú 1/4 všetkých základných kurzov a až 70-100% lektorov na súkromných univerzitách sú právnici. Oblasť manažmentu je zastúpená relatívne slabo (10-15%), najmä pokiaľ ide o metodologické a analytické zručnosti. Pokiaľ ide o formu vzdelávania, v krajinách strednej Európy prevládajú viac teoretické predmety, zamerané oveľa viac na transfer vedomostí než na praktické aspekty a rozvoj zručností. Nie všetky programy vyžadujú prax pred získaním diplomu. Obsah vzdelávania je viac ovplyvnený ponukou (pracovníkmi fakúlt) ako dopytom.¹⁰²

¹⁰⁰ Ide o príspevkovú organizáciu Ministerstva vnútra SR, organizuje školenia pre zamestnancov v štátnej službe a vo výkone práce vo verejnom záujme.

¹⁰¹ Okrem tohto počtu boli ďalší zamestnanci vyškolení v rámci projektov EÚ.

¹⁰² Staroňová K., Gajdusček G.: Public administration education in CEE countries: Institutionalization of a discipline. Policy and Society 35, 2016, str. 351-370.

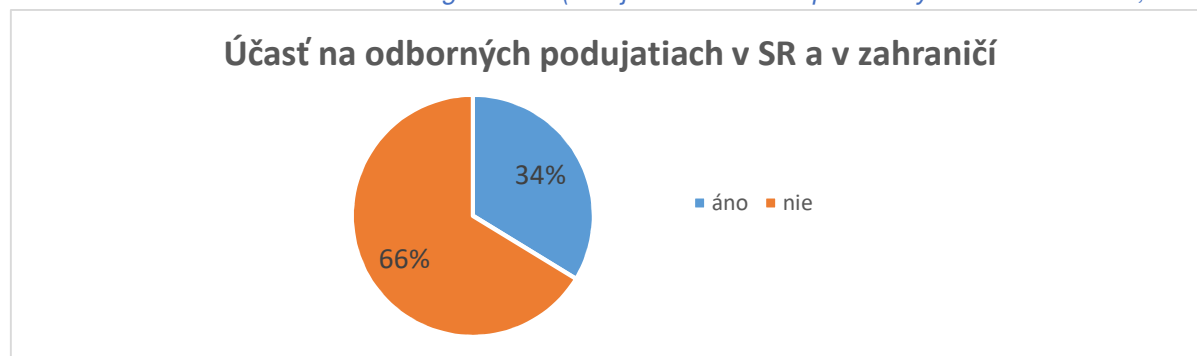
Bude preto vhodné, ak sa SÚ v budúcnosti viac zapoja do prípravy študentov už počas štúdia, môžu napríklad formulovať špecifické požiadavky na vzdelávanie, umožnia stáže pre študentov a pod. Podľa zistení RŠS **ŠZ majú záujem aj o rozšírenie vzdelania počas práce v ŠS**, napríklad o 3. stupeň vysokoškolského vzdelania. Užšia spolupráca SÚ a vysokých škôl, resp. vzdelávacích inštitúcií, umožní formovanie budúcich ŠZ a ich špecializáciu, umožní SÚ profitovať z teoretických poznatkov akademických inštitúcií a pomôže aj v kariérnom raste a zvyšovaní odbornosti ŠZ počas zamestnania. Niektoré inštitúcie majú s vysokými školami uzavreté memorandá o spolupráci.¹⁰³

ODBORNÉ PODUJATIA V SR A V ZAHRANIČÍ

Odborné podujatia v SR a v zahraničí sú ďalšou možnosťou vzdelávania a môžu mať rozličné **formy**, okrem vzdelávacích kurzov to môžu byť napríklad aj workshopy, semináre, konferencie, študijné pobyty, diskusie, konzultácie s expertmi a podobne.

RŠS preto zisťovala, ako sa slovenskí ŠZ zúčastňujú na takýchto odborných podujatiach a do akej miery sú súčasťou, resp. majú kontakt s relevantnými zahraničnými inštitúciami a pracujú s ich výstupmi.

graf č. 22 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Väčšina respondentov (66%) uviedla, že sa na odborných podujatiach nezúčastňuje. Zaujímavé sú príčiny neúčasti, respondenti mohli označiť viacero možností:

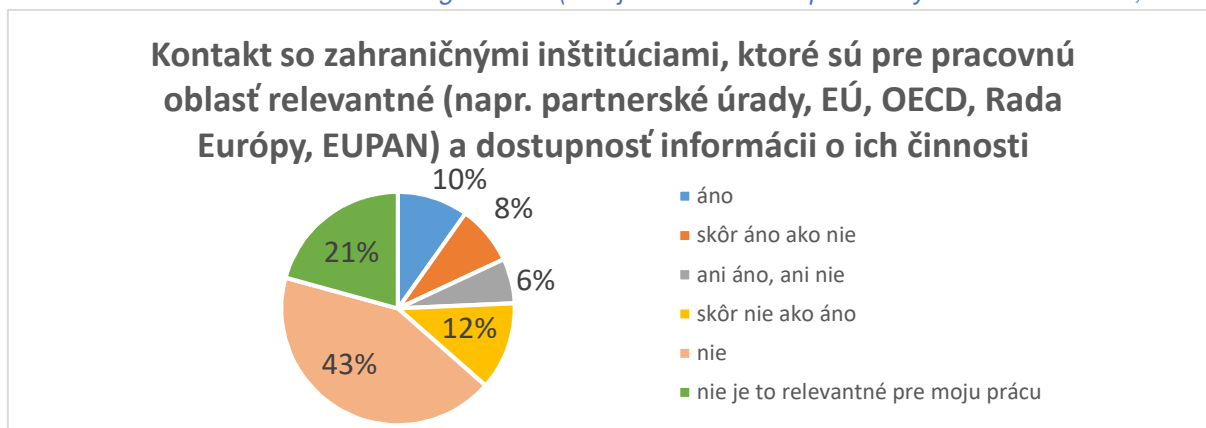
- ❖ prevládal názor (44%), že to nepovažujú za dôležité pre ich prácu,
- ❖ relatívne veľa respondentov uviedlo, že nemajú dostatok informácií o práci uvedených inštitúcii (34%),
- ❖ 26% respondentov zastáva názor, že im účasť na odborných podujatiach neumožňuje služobný úrad,
- ❖ 24% vníma, že na to nie sú finančné prostriedky.

Podľa dotazníkového prieskumu **kontakt so zahraničnými inštitúciami** (napr. partnerské úrady, EÚ, OECD, Rada Európy, EUPAN), ktoré sú relevantné pre ich pracovnú oblasť alebo pracovanie s informáciami, **väčšina ŠZ nemá** (43% nemá, 21%

¹⁰³ Napríklad Protimonopolný úrad SR a Rada pre štátnu službu.

nemá, pretože nie je relevantný pre ich prácu), 10% uviedlo, že ho má a 8%, že takýto kontakt skôr má.

graf č. 23 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Nasledujúca tabuľka uvádza kontakt so zahraničnými inštitúciami podľa typu inštitúcií:

tabuľka č. 18 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Úrad v ktorom ŠZ pracuje:	Vyhodnotenie miery kontaktu ¹⁰⁴	Podiel odpovedí „nie je to relevantné pre moju prácu“
ostatný ústredný orgán štátnej správy	3,06	14,02%
ministerstvo	2,96	17,76%
iné	2,44	15,24%
orgán štátnej správy	1,82	20,77%
miestny orgán štátnej správy	1,47	27,74%

Podľa zistení RŠS z dotazníkového prieskumu sa muži a VŠZ na odborných podujatiach v SR alebo v zahraničí zúčastňujú častejšie. Keďže väčšina VŠZ sú muži, je možné, že pohlavie nehrá takú úlohu ako postavenie.

Odporúčania

- ❖ **Vyhodnocovať systém vzdelávania.** Nastavenie systému vzdelávania je vnímané zo strany ŠZ ako aj VŠZ a SÚ vcelku pozitívne. Názory z prieskumu RŠS poskytujú dobrú spätnú väzbu ako systém vzdelávania vylepšovať z hľadiska obsahu aj realizácie. Obsah by mal reflektovať potreby SÚ, ale aj nové trendy a problémové oblasti, napr. školenia v Centre rozšíriť o etiku, motiváciu, strategické uvažovanie a mechanizmy zúčtovateľnosti.
- ❖ **Zabezpečovať realizáciu školení priamo v regiónoch,** najmä tých, ktoré sa realizujú centrálnou prostredníctvom ÚV SR.
- ❖ **Prehodnocovať formálne požiadavky a byrokráciu,** ktorá je so vzdelávaním spojená. Využívať informácie, ktoré sa už v súčasnosti o vzdelávaní zberajú, vyhodnocovať ich, diskutovať o ich reálnom využívaní, vylepšovať systém. Treba

¹⁰⁴ Likertova škála 1-5, kde 5 = je v kontakte, 1 = nie je v kontakte a 3 predstavuje stred škály.

zhodnotiť, ako SÚ pracujú s údajmi získanými od ŠZ, organizačných útvarov, ako spracúvajú hodnotiace správy a ako tieto poznatky prakticky využívajú a na základe toho prehodnotiť administratívnu záťaž.

- ❖ **Koordinovať vyhodnocovanie vzdelávania** služobnými úradmi, zvážiť vytvorenie informačného systému pre zjednodušenie práce s hodnotiacimi dotazníkmi, vyhodnotiť, aká je skúsenosť s ich využívaním. Koordinovať a metodicky upraviť vyhodnotenie vzdelávania vo forme hodnotiacich správ zo strany SÚ. Zdieľať dobrú prax medzi SÚ a využívať nástroj hodnotiacich správ ako súčasť strategického riadenia a rozvoja ľudských zdrojov.
- ❖ Využívať možnosti **vzdelávania ako prvok motivácie** a nástroj na získanie kvalitných ŠZ. Už pri prijímaní ŠZ testovať, či majú záujem sa vzdelávať a napredovať.
- ❖ Rozvíjať užšiu **spoluprácu SÚ a univerzít**, resp. iných vzdelávacích inštitúcií, čo umožní profitovať z teoretických poznatkov akademických inštitúcií a pomôže aj v kariérnom raste a zvyšovaní odbornosti ŠZ počas zamestnania. Na druhej strane viac využiť odbornosť špičkových ŠZ pri transfere vedomostí a praktických poznatkov do akademického prostredia a výchovy budúcich ŠZ.
- ❖ **Sprístupňovať kontakty, materiály a výstupy medzinárodných organizácií a zahraničných partnerov.** Výsledky prieskumu naznačujú, že slovenskí ŠZ sú dosť izolovaní od poznatkovej bázy, dobrej praxe doma a v zahraničí. Je to problém najmä u zamestnancov ministerstiev a orgánov štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou. Minimálne výstupy a informácie, ktoré produkujú uznávané zahraničné inštitúcie, na ktorých pracujú renomovaní experti z viacerých krajín a často prezentujú dobrú prax, môžu byť inšpiráciou aj pre riešenia problémov, ktorým čelí ŠS na Slovensku. V globálnom prostredí je rovnako dôležité poznať trendy a budúce výzvy, ktorým bude čeliť verejný sektor, je preto potrebné zvýšiť informovanosť ŠZ o odborných podujatiach v SR a v zahraničí.
- ❖ **Centrálne koordinovať zber a šírenie informácií**, zdieľať poznatky zo služobných ciest a sprístupňovať ŠZ najnovšie poznatky týkajúce sa štátnej služby, ako aj ich odbornej špecializácie.

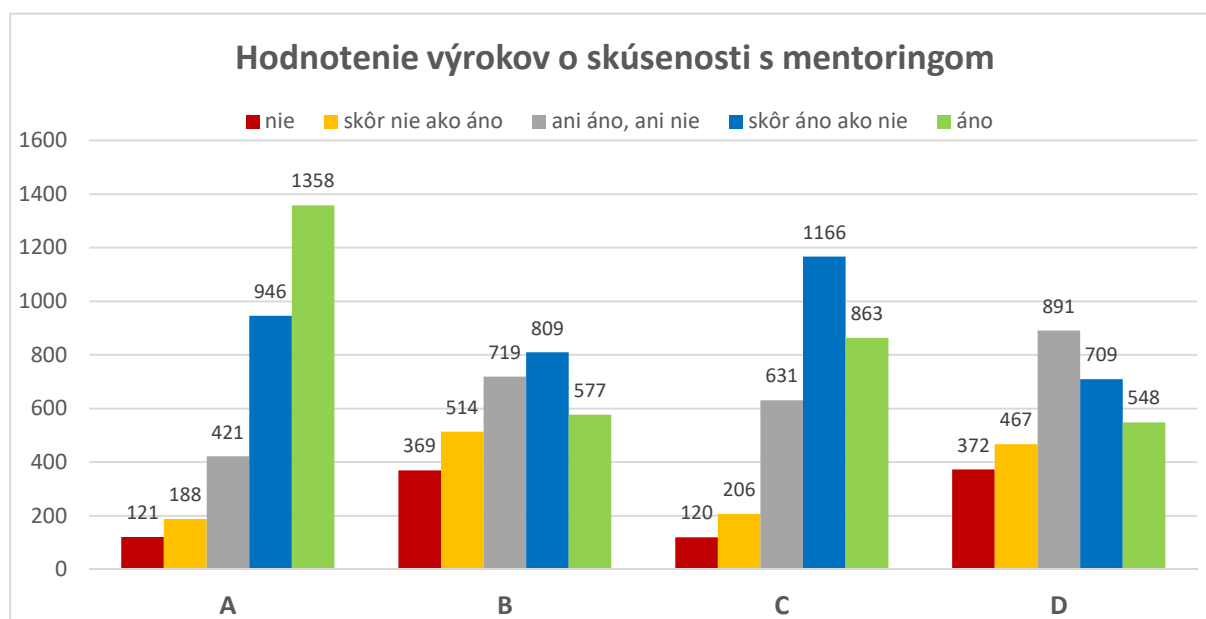
4.5 MENTORING

Mentoring je **profesionálna prax poskytujúca podporu, asistenciu a vedenie zamestnancov** s cieľom zvýšiť ich profesionálny vzostup a úspešnosť v práci. Je tiež nástrojom motivácie, zvyšovania lojality zamestnancov, formou rozvoja a udržiavania talentov, pomáha udržiavať a zdieľať know-how v organizácii. Mentorovaný zamestnanec rýchlejšie preniká do praxe a zvyšuje produktivitu, ľahšie sa zapojí do pracovného kolektívu. Mentorom je zvyčajne služobne starší zamestnanec, ktorý umožňuje mentorovanému zamestnancovi pochopiť formálne aj neformálne vzťahy v organizácii a spôsob práce, zároveň sa sám učí odovzdávať svoje vedomosti a skúsenosti a môže testovať svoje vodcovské zručnosti. Mentoring sa nevyužíva len

pri nástupe nových zamestnancov, možno ho využiť aj pri kariérnom postupe (nástup do vedúcej funkcie a pod.).

Mentoring je novinkou v zákone a je **súčasťou adaptačného vzdelávania**, ktoré prebieha počas skúšobnej doby. Zákon stanovuje požiadavky na mentora, prioritne by mali byť mentormi iní než vedúci štátni zamestnanci. V záujme kvality mentoringu by mal mentor vykonávať mentoring iba k jednému ŠZ, zákon však ponecháva možnosť vykonávať túto činnosť aj vo vzťahu k viacerým ŠZ súčasne. Mentorovi za jeho činnosť prislúcha osobitný príplatok.

graf č. 24 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre ŠZ, ktorí majú skúsenosť s mentoringom)



A: je to užitočný nástroj, B: uplatňuje sa formálne,
C: mentori sú na dostatočnej úrovni, D: pre mentoring nie sú vytvorené podmienky

RŠS v prieskume zisťovala, ako vnímajú ŠZ tento novozavedený inštitút. Hodnotenie výrokov o mentoringu na škále 1-5, kde 1 = nie a 5 = áno:

tabuľka č. 19 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok - mentoring	Priemerná hodnota	Medián
Je užitočný nástroj	4,1	4
Mentori sú na dostatočnej úrovni	3,7	4
Uplatňuje sa formálne	3,2	3
Nie sú vytvorené podmienky	2,7	3

Respondenti vnímajú tento nástroj vcelku pozitívne, väčšina respondentov považuje mentoring za užitočný alebo skôr užitočný nástroj. O niečo menej priaznivé hodnotenie sa týka kvality mentorov, ale aj tam mierne prevláda názor, že sú skôr na dostatočnej úrovni. Pri posúdení tvrdenia, či sa mentoring uplatňuje len formálne, sa respondenti mierne prikláňali k súhlasnému stanovisku a tiež k názoru, že pre mentoring nie sú vytvorené podmienky.

4.6 ODMEŇOVANIE

Odmeňovanie by malo zohľadňovať princípy rovnakého zaobchádzania, transparentnosti a spravodlivosti a tieto by mali byť premietnuté do pravidiel výpočtu funkčného platu, odmien a iných benefitov pre štátnych zamestnancov.¹⁰⁵ Transparentnosť a predvídateľnosť odmeňovania sú základnými predpokladmi zlepšenia motivácie zamestnancov a získania a udržania kvalifikovaných zamestnancov v štátnej službe.¹⁰⁶

Prevláda názor,¹⁰⁷ že **slovenský systém odmeňovania**:

- ❖ je zložitý, neprehľadný a nepredvídateľný,
- ❖ vertikálna kompresia je nízka (1:3),¹⁰⁸
- ❖ nízka kompresia je kompenzovaná vysokým počtom príplatkov, pričom viaceré z nich môžu tvoriť až 90-100% tarifyného platu (osobný príplatok, príplatok za riadenie),¹⁰⁹
- ❖ množstvo príplatkov, ich podiel na funkčnom plate a relatívna voľnosť pri ich prideľovaní spôsobuje, že celý systém odmeňovania je relatívne netransparentný, nepredvídateľný a v konečnom dôsledku nespravodlivý,
- ❖ malý rozdiel medzi platmi zamestnancov s rôznou mierou zodpovednosti a náročnosťou práce vytvára pocit nespravodlivosti a demotivuje zamestnancov pri kariérnom raste,
- ❖ osobný príplatok vo väčšine prípadov neplní svoj účel (kvalitné plnenie služobných úloh), ale kompenzuje nízku sumu platovej tarify a stáva sa nástrojom na prijatie odborníkov do štátnej služby. Nedostatok jasne stanovených pravidiel pre vyplácanie osobného príplatku, ako aj povaha systému tvoreného ad hoc robí systém zraniteľný voči politizácii,
- ❖ neexistujú jasné pravidlá prideľovania OP, distribúcia medzi rezortami je odlišná,
- ❖ možnosť znižovania už priznaného OP sa využíva len minimálne, lebo je viazaná na administratívne náročné dokazovanie,

¹⁰⁵ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR; Staňová Ľ. a kol.: Remuneration and benefits on Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission. Úrad vlády SR, 2017, str. 5.

¹⁰⁶ Performance related Policies for government Employees. OECD, 2005; Staňová Ľ. a kol.: Remuneration and benefits on Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission. Úrad vlády SR.

¹⁰⁷ Napr. Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR; Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018; Staroňová K., Staňová Ľ., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014; Prachárová V., Košťál C.: Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť SGI, 2017, str. 26.

¹⁰⁸ Podľa Staňová Ľ. a kol. (2017) je vertikálny kompresný pomer v SR 1:3, čo je veľmi nízky pomer. Tento pomer by mal byť minimálne 1:4-5, ak hovoríme o profesionálnej štátnej službe s vysokoškolskými miestami na najnižšej priečke, a až 1:7-10, ak hovoríme o rozmedzí medzi platmi. V krajinách EÚ ide o rozdiel o 12% a viac medzi jednotlivými platovými triedami.

¹⁰⁹ Staroňová K., Staňová Ľ., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014.

- ❖ systém odmeňovania v ŠS kladie veľký dôraz na formálne vzdelanie a prax, menej oceňuje ťažko definovateľnú produktivitu alebo výsledky.¹¹⁰

V *Stratégii riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*¹¹¹ sú navrhované tieto opatrenia:

- ❖ nastaviť systém odmeňovania tak, aby zohľadňoval výšku minimálnej mzdy (do 31.12.2020),
- ❖ vypracovať koncepciu odmeňovania, ktorá bude zameraná na zjednotenie platových tried, vytvorenie platových pásiem tak, aby boli podporené princípy rovnakého a spravodlivého odmeňovania a kariérneho rastu (do 31.12.2020),
- ❖ zohľadniť výsledky služobného hodnotenia vo variabilnej časti funkčného platu (s účinnosťou nového zákona o štátnej službe).

Nový zákon o štátnej službe priniesol niektoré zmeny v odmeňovaní, reagujúc na uvedené problémy a sledujúc závery uvedenej stratégie.¹¹² Podľa *Správy o stave realizácie Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*¹¹³ bol ku dňu odpočtu (07.03.2018) splnený zatiaľ iba posledný bod.

ZLOŽKY PLATU

Zákon ustanovuje, že plat ŠZ tvorí funkčný plat a ďalšie platové náležitosti. **Funkčným platom** je:¹¹⁴

- ❖ **tarifný plat** a peňažné náležitosti poskytované mesačnou sumou,
- ❖ **mimoriadny plat** určený vládou SR štátnemu zamestnancovi na ŠZM mimoriadnej významnosti,
- ❖ **osobný plat** priznaný ŠZ počas vykonávania osobitne významných úloh alebo mimoriadne náročných úloh,
- ❖ **plat vo výške platu poslanca** Národnej rady SR (osobitné kategórie štátnych zamestnancov).¹¹⁵

Podľa zistení Ministerstva financií SR zloženie platu v štátnej službe v roku 2017 tvoril zo 79% základný plat, 11% príplatky, 10% odmeny.¹¹⁶ Svetová banka odporúča nastaviť základný plat tak, aby tvoril 90% z celkového platu, dáta OECD (2005) však ukazujú, že väčšinou ide o 50-90% z celkového platu.¹¹⁷

¹¹⁰ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018, str. 9.

¹¹¹ Materiál prerokovaný vládou SR 7. marca 2018.

¹¹² Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020. Úrad vlády SR, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015.

¹¹³ Materiál prerokovaný vládou SR 7. marca 2018.

¹¹⁴ Ust. § 126 zákona o štátnej službe.

¹¹⁵ Ust. § 126 ods. 4 zákona o štátnej službe.

¹¹⁶ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018, str. 25.

¹¹⁷ Staroňová K., Staňová L., Sičáková-Beblavá E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, str. 187.

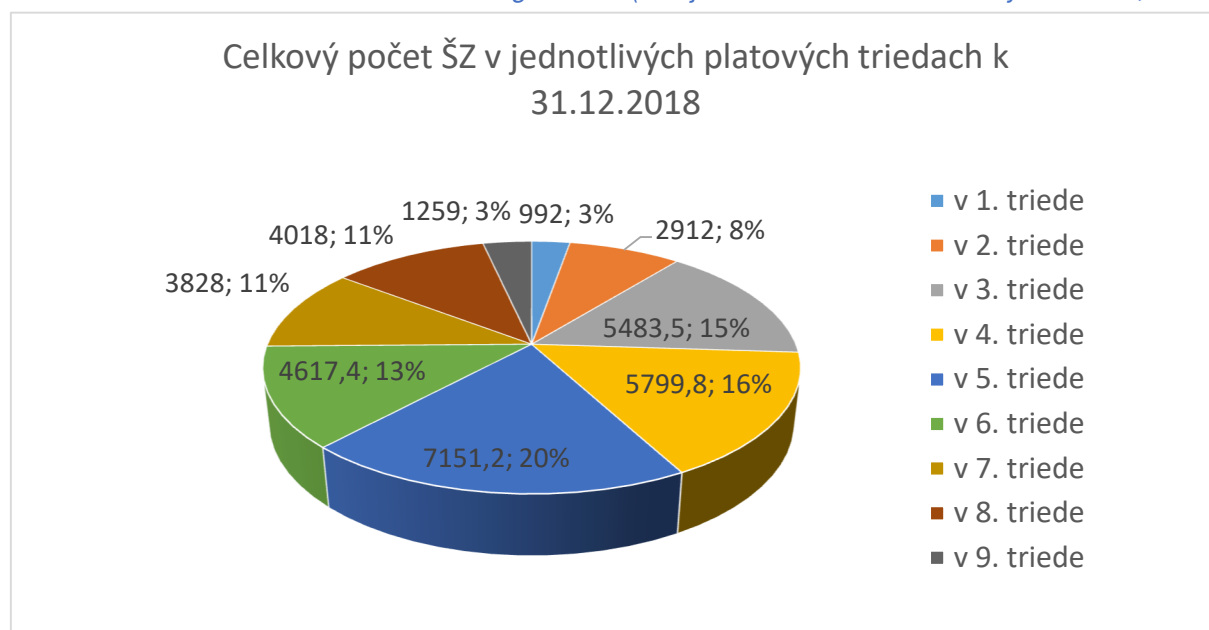
Pravidelná (napr. ročná) valorizácia platov v SR neexistuje, vo väčšine európskych krajín však áno. V SR o valorizácii prebiehajú každoročné rokovania, ale nie vždy s pozitívnym výsledkom.¹¹⁸ Na roky 2019 a 2020 je dohodnuté zvyšovanie tarifných platov po 10%.¹¹⁹

Tarifný plat štátneho zamestnanca tvorí súčet platovej tarify (podľa platovej triedy) a zvýšenia platovej tarify za služobnú prax. Zákon stanovuje určitým kategóriám ŠZ zvýšené platové tarify. Nerovnosť v zvýšení taríf zamestnancov Kancelárie NR SR a zamestnancov kancelárií iných ústavných orgánov je v súčasnosti predmetom konania na Ústavnom súde SR na základe podania prezidenta SR z 26.10.2017.

Väčšina krajín EÚ má vo verejnom sektore 10-20 platových tried, SR ich má od 1. júna 2017 iba 9 a spomedzi všetkých krajín EÚ má najvyššiu platovú triedu na najnižšej úrovni. Napriek tomu, že sa novým zákonom o štátnej službe zrušili dve najnižšie platové triedy, ktoré boli de facto nenaplnené, pretože boli pod hranicou minimálnej mzdy, a v rokoch 2017 a 2018 sa nariadeniami vlády zvýšili platové tarify, nemožno povedať, že by došlo k vertikálnej dekompresii.

Na základe informácií od SÚ je na grafe nižšie uvedené rozloženie ŠZ medzi jednotlivé platové triedy. Najviac ŠZ (20%) je v 5. triede, najmenej je v najnižšej 1. triede (3%) a v najvyššej 9. triede (3%).

graf č. 25 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)

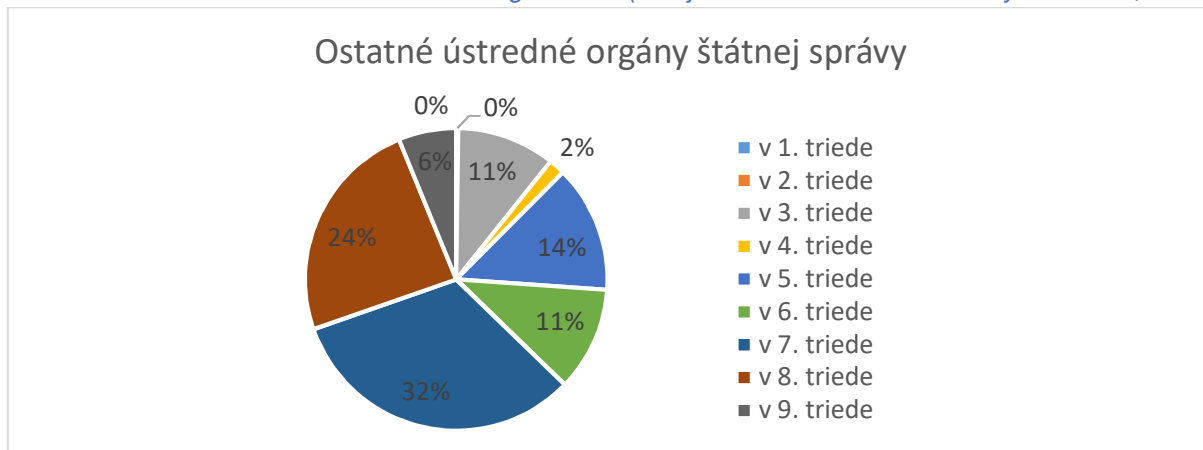


Nasledujúce grafy ukazujú, že zatriedenie zamestnancov do platových tried sa medzi jednotlivými typmi SÚ líši:

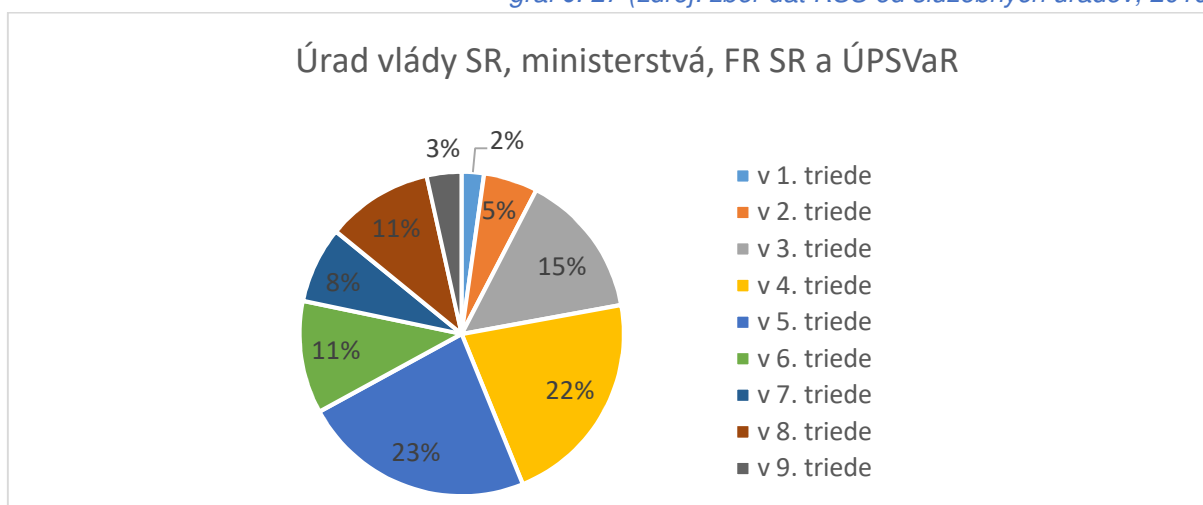
¹¹⁸ Staroňová K.: Remuneration and benefits on Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission. Úrad vlády SR, 2017.

¹¹⁹ Kolektívna zmluva vyššieho stupňa na roky 2019-2020: „Platové tarify štátnych zamestnancov sa zvýšia od 1. januára 2019 o 10% a od 1. januára 2020 sa zvýšia o ďalších 10 %.“

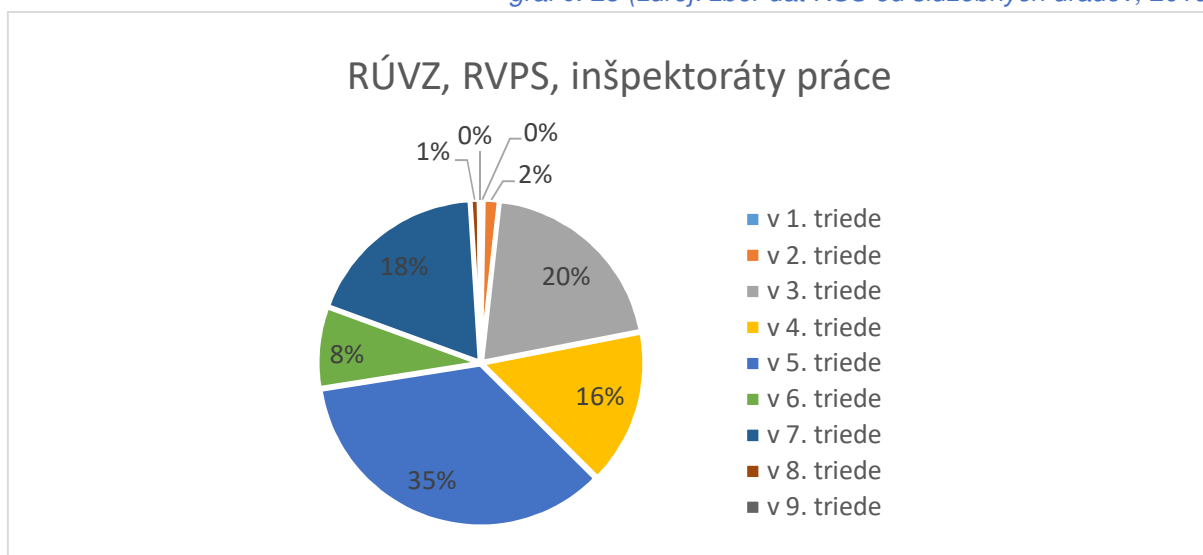
graf č. 26 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)



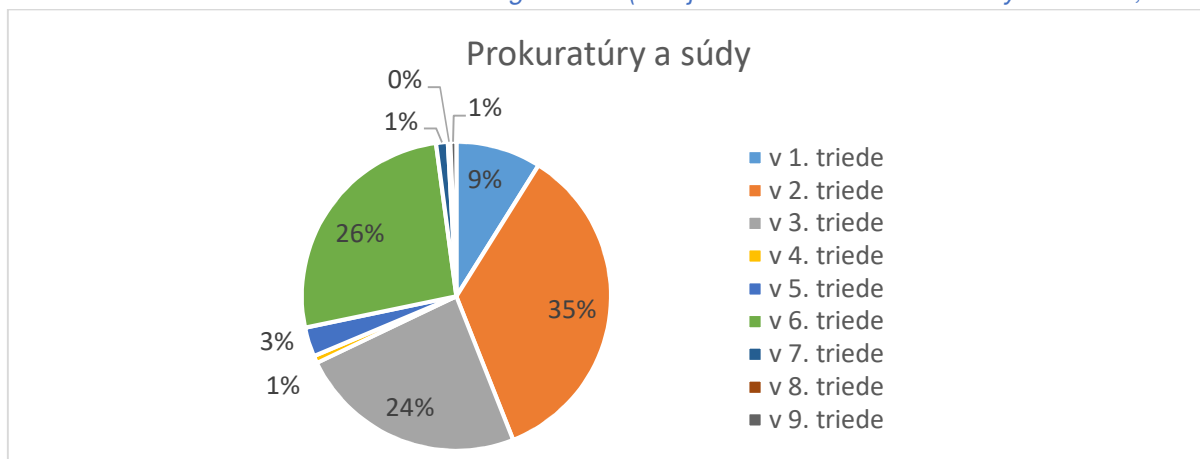
graf č. 27 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)



graf č. 28 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)



graf č. 29 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)



Najviac zamestnancov v najvyššej triede majú ostatné ÚOŠS (6%), o niečo menej ministerstvá (3%), ŠZ v tejto triede sa skoro vôbec nenachádzajú na prokuratúrach, súdoch a regionálnych úradoch.

Ostatné ÚOŠS majú najviac zamestnancov v 7. platovej triede (32%), ministerstvá v 5. triede (23%), regionálne úrady v 5. triede (35%) a prokuratúry a súdy v 2. platovej triede (35%).

Zákon zachováva pomerne veľké **množstvo príplatkov**. Najvýznamnejším je **osobný príplatok**, ktorý sa priznáva za kvalitné plnenie služobných úloh. V roku 2016 OP tvoril asi **90% z objemu príplatkov** vyplatených štátnym zamestnancom a v priemere tvoril **18% celkového objemu vyplatených miezd**.¹²⁰

OP možno priznať v maximálnej výške 100 % platovej tarify a je nenároková zložku platu, ktorá sa po priznaní stáva nárokovou zložkou platu. Zmenou oproti predchádzajúcemu zákonu, keď mohol byť priznaný iba na základe kvalitného vykonávania ŠS, sa zaviedla možnosť jeho úpravy (zvýšenie, zníženie, odobratie) aj podľa výsledku služobného hodnotenia. K úprave OP môže dochádzať v nadväznosti na úroveň kvality vykonávania štátnej služby, záveru služobného hodnotenia za predchádzajúci kalendárny rok, ale aj pri zmene štátnozamestnaneckého pomeru (zmena funkcie, zmena najnáročnejšej činnosti uvedenej v služobnej zmluve). Aj po zavedení zmien v SR ostáva otvorená otázka zásluhovosti OP, zákon neupravuje naviazanie pridelenia OP na dokázané splnenie stanovených cieľov.¹²¹ V krajinách EÚ sa pritom tento nástroj používa na stimuláciu angažovanosti zamestnancov, ich výkon a prístup k práci a určuje sa na základe objektívnych faktorov ako zodpovednosť, náročnosť práce, plnenie konkrétnych úloh či využitie konkrétnych zručností zamestnanca pri plnení stanovených cieľov.¹²² SR patrí medzi krajiny s najvyšším

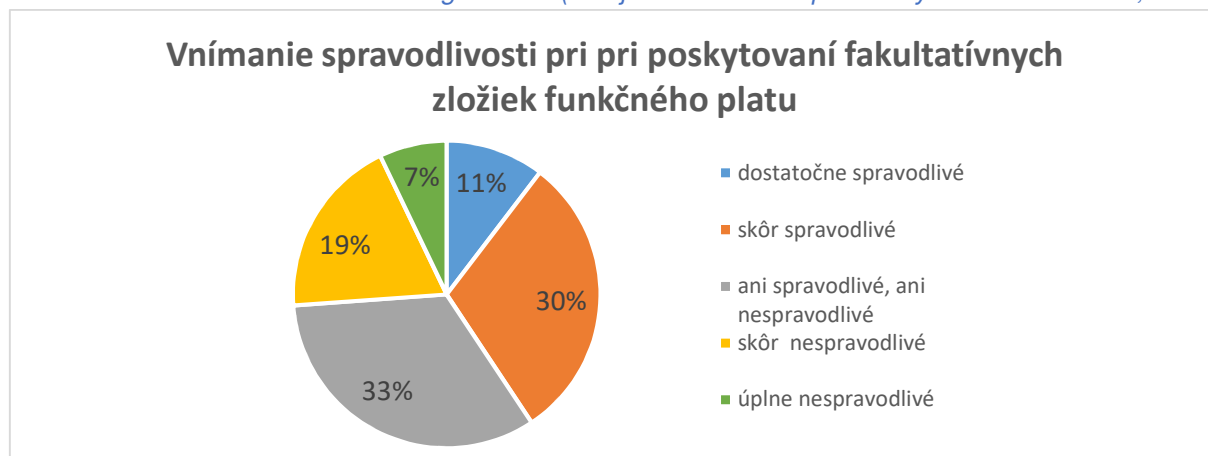
¹²⁰ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018.

¹²¹ Prachárová, V., Košťál C.: Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť SGI, 2017, str. 26.

¹²² Staňová Ľ. a kol.: Remuneration and benefits on Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission. Úrad vlády SR, 2017, str. 19.

podielom zamestnancov, ktorí majú priznaný osobný príplatok (87%), pre porovnanie vyšší podiel je v ČR (95%), vo Fínsku (99%) a vo Švédsku (99%).

graf č. 30 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Prieskum RŠS z roku 2019 naznačuje, že:

- ❖ 40% respondentov považuje poskytovanie fakultatívnej zložky funkčného platu skôr za spravodlivé (10% spravodlivé, 30% skôr spravodlivé),
- ❖ 26% skôr za nespravodlivé (7% nespravodlivé, 19% skôr nespravodlivé),
- ❖ až 33% to nevie posúdiť.

Na škále 1-5, kde 5 = dostatočne spravodlivé a 1 = úplne nespravodlivé, je priemerná hodnota hodnotenia 3,2. Zamestnanci sa teda prikláňajú k tvrdeniu, že **poskytovanie fakultatívnej zložky platu je skôr spravodlivé**. Zaujímavé je, že ŠZ pôsobiaci v ŠS kratšie, považujú fakultatívnu zložku za viac spravodlivú ako ŠZ, ktorí v ŠS pôsobia dlhšie.¹²³

Z podobného prieskumu v roku 2013¹²⁴ vyplynulo, že:

- ❖ až 64% respondentov považovalo poskytovanie fakultatívnej zložky platu za netransparentné,
- ❖ iba 25% za transparentné (8% transparentné, 17% skôr transparentné),
- ❖ 11% to nevedelo posúdiť.

Porovnanie naznačuje pozitívny trend v tom, že sa vnímanie zamestnancov pri posudzovaní systému poskytovania fakultatívnych zložiek platu zlepšilo. Výsledky z roku 2019 však naznačujú, že vysoké percento zamestnancov vníma poskytovanie fakultatívnej zložky platu za nespravodlivé a zamestnanci stále nemajú dostatok informácií a zdôvodnení pri poskytovaných nenárokovateľných zložkách platu.

V dotazníku 2019 RŠS zisťovala aj názor na to, či sa výsledky služobného hodnotenia premietli do finančnej odmeny. Názor ŠZ v tejto otázke je nejednoznačný:

¹²³ Pri Likertovej škále 5-1, kde 5 = častý výskyt a stredová hodnota = 3, vyšiel v skupine ŠZ, ktorí sú v ŠS menej ako rok priemer 3,5 a v skupine, ktorá je v ŠS viac ako 21 rokov priemer 3,0.

¹²⁴ Štátna služba v roku 2013, ÚV SR, str. 23.

- ❖ kým 36% respondentov nesúhlasilo a skôr nesúhlasilo s tvrdením, že výsledky hodnotenia sa premietli do finančnej odmeny,
- ❖ o niečo vyšší podiel 37% s nim súhlasilo alebo skôr súhlasilo,
- ❖ vysoký počet 27% respondentov nevyjadrilo ani súhlas ani nesúhlas.

Na Likertovej škále v rozpätí 1-5, kde 1 = úplne súhlasím a 5 = vôbec nesúhlasím, bola priemerná hodnota 2,9, čo naznačuje **skôr nesúhlasný postoj** k tvrdeniu, že sa **výsledky hodnotenia premietajú do finančnej odmeny**.

OSOBNÝ PLAT

*Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*¹²⁵ sa v roku 2015 venovala aj inštitútom osobného platu a mimoriadneho platu, pričom konštatovala, že:

- ❖ ide o nástroje simulujúce trhové odmeňovanie, ktoré by mali slúžiť na získanie odborníkov na strategické miesta, čo je v súlade s trendami v krajinách OECD,
- ❖ mimoriadny plat schvaľuje kolektívne vláda SR na miesta mimoriadnej významnosti, priznanie osobného platu je v rozhodovacej právomoci SÚ, avšak neexistuje kontrolný mechanizmus pre určenie osoby a výšky takéhoto platu.

Poskytovanie osobného platu je aj podľa nového zákona o štátnej službe **podmienené vykonávaním osobitne významných úloh alebo mimoriadne náročných úloh** a súčasne trvaním dôvodov a podmienok, pre ktoré bol ŠZ osobný plat priznaný. Určenie osobného platu musí byť písomne odôvodnené, jeho výška závisí od rozsahu úloh a od finančných prostriedkov príslušného SÚ. Osobný plat ŠZ nesmie byť nižší ako funkčný plat, ktorý by ŠZ patril podľa zákon a je možné ho v priebehu vykonávania ŠS zvýšiť alebo znížiť na základe kvality plnenia úloh alebo na základe služobného hodnotenia za kalendárny rok.

Napriek výhradám o chýbajúcich kontrolných mechanizmoch, ktoré vyplynuli už z uvedenej stratégie, neboli do zákona žiadne takéto mechanizmy zavedené, na čo upozorňovali aj niektorí autori.¹²⁶

Z údajov, ktoré RŠS poskytlo 173 SÚ vyplynulo, že osobný plat v roku 2018 využívalo 25 SÚ a priznaný bol 289-tim ŠZ, z čoho 194 bolo vedúcich ŠZ. RŠS zisťovala aj dôvody priznania osobného platu. Väčšina SÚ uviedla len odkaz na zákon, resp. všeobecné tvrdenie, že ide o plnenie mimoriadne náročných úloh. Tie SÚ, ktoré špecifickejšie odôvodnenie poskytli, uvádzali ako dôvod strategickú, koncepčnú, riadiacu činnosť, implementáciu a čerpanie fondov EÚ, verejné obstarávanie, komunikáciu a marketing, celoslovenskú pôsobnosť inštitúcie, nemožnosť získať

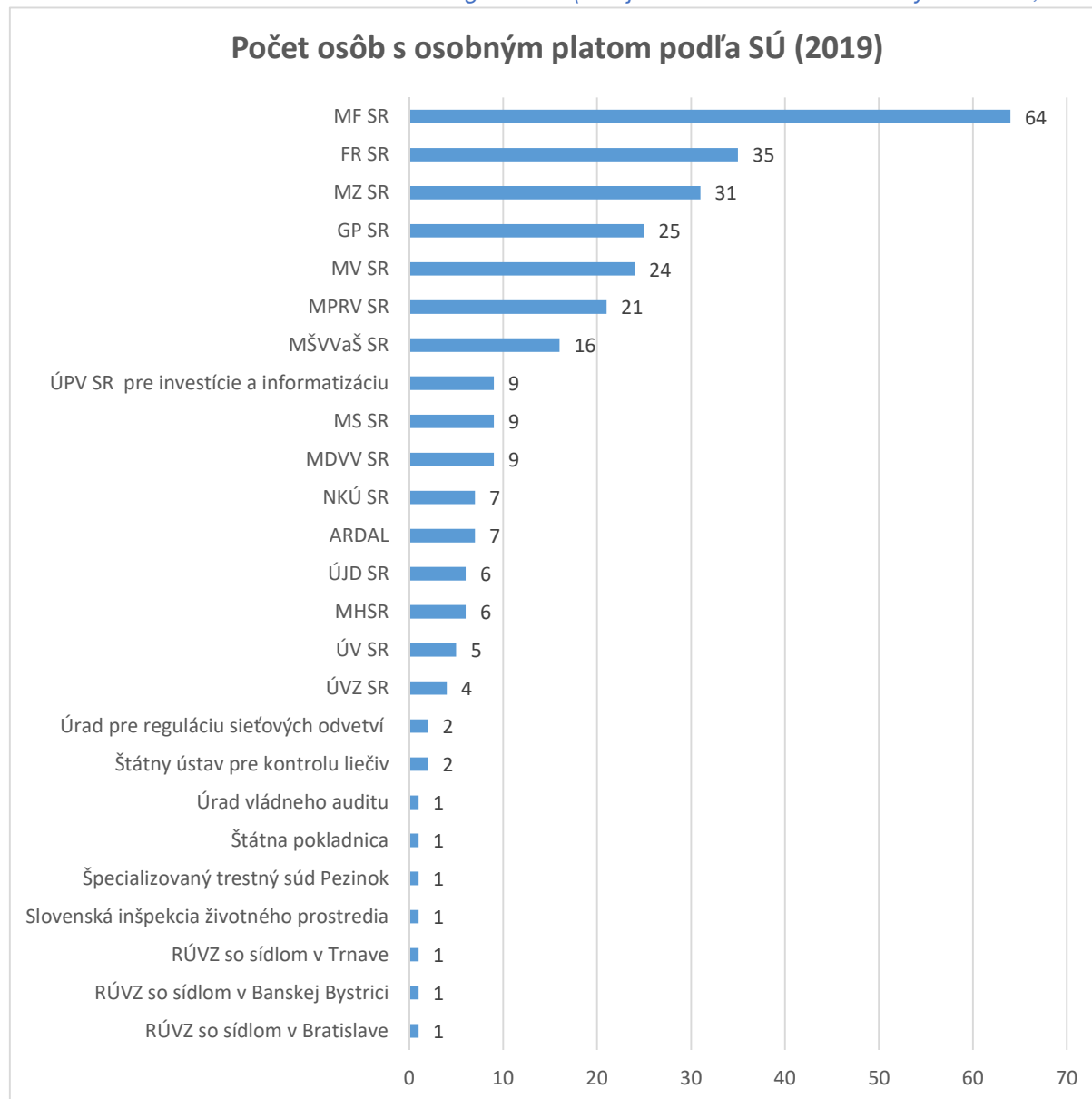
¹²⁵ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020, Úrad vlády SR, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015.

¹²⁶ Prachárová, V., Košťál C.: Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť SGI, 2017, str. 23.

potrebného odborníka v danej oblasti za tabuľkový plat. V troch prípadoch SÚ uviedli, že ide o generálneho tajomníka SÚ.

Zistenia RŠS z roku 2019 sú uvedené v nasledujúcom grafe:

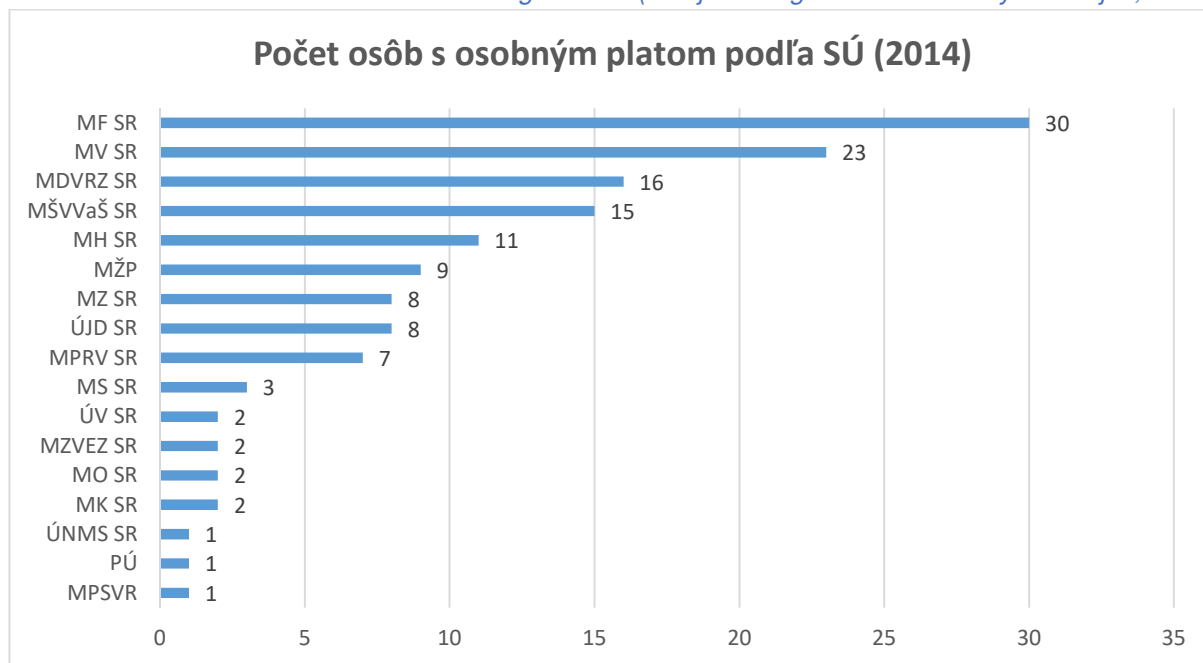
graf č. 31 (zdroj: zber dát RŠS od služobných úradov, 2019)



Podľa prieskumu ÚV SR z roku 2014 malo osobný plat spolu 141 štátnych zamestnancov v ÚOŠS,¹²⁷ ale vzorky nie sú plne porovnateľné.¹²⁸

¹²⁷ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020, Úrad vlády SR, prijatá uznesením vlády Slovenskej republiky č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015.

¹²⁸ Prieskum ÚV SR zahŕňal len ústredné orgány štátnej správy. Prieskum RŠS zahŕňal všetky služobné úrady. Oproti prieskumu ÚV SR, RŠS neposkytli informácie Ministerstvo životného prostredia SR, Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, Ministerstvo kultúry SR a Úrad priemyselného vlastníctva SR.



Zistenia RŠS naznačujú, že medzi SÚ existujú rozdiely vo využívaní osobných plátov a v dôvodoch ich priznania, resp. v niektorých prípadoch tieto dôvody neboli uvedené.

ODMENA

Odmena sa delí na **nárokovú a nenárokovú časť** platu ŠZ. Odmenu je možné poskytnúť za kvalitné plnenie služobných úloh, za vykonanie úloh nad rámec činností. Nárok na jednorazovú odmenu má ŠZ v nadväznosti na výsledky služobného hodnotenia, sumu však zákon neustanovuje a závisí od možnosti služobného úradu – regulovaná je len maximálna výška odmeny pre vybraných ŠZ. Taktiež je možné priznať odmenu pri odchode do dôchodku alebo pri životných jubileách, návrh na odmenu a jej suma musí byť odôvodnená príslušným priamym nadriadeným VŠZ.

Verejný sektor je pri vyplácaní odmien rovnostársky. Kým v súkromnom sektore podiel odmien rastie s celkovou kompenzáciou zamestnanca, pri štátnej službe je to 10% bez ohľadu na príjem.¹²⁹ Na základe údajov, ktoré **RŠS poskytli SÚ**, priemerná výška odmeny predstavuje necelých 12% z platu zamestnancov.

Odporúčania

- ❖ **V SR je potrebné vykonať revíziu odmeňovania**, systém odmeňovania je totiž **zložitý, neprehľadný a nepredvídateľný**. Vertikálna kompresia je nízka, čo je kompenzované vysokým počtom príplatkov. Systém odmeňovania kladie veľký dôraz na formálne vzdelanie a prax, menej oceňuje ťažko definovateľnú

¹²⁹ Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018, str. 9 a 26.

produktivitu alebo výsledky. Prepojenie hodnotenia a odmeňovania však ostáva výzvou pre mnoho OECD krajín.¹³⁰ Osobný príplatok by bolo vhodné viac naviazať na motiváciu zamestnancov, na ich výkon a prístup k práci, využívať objektívne faktory ako zodpovednosť, náročnosť práce, plnenie konkrétnych úloh či využitie konkrétnych zručností zamestnanca pri plnení stanovených cieľov.

- ❖ Pre dobré nastavenie systému odmeňovania sú **potrebné dáta**, v SR je málo dostupných dát aj v oblasti motivácie a odmeňovania. Napr. za SR nie sú dostupné dáta vo viacerých kategóriách, ktoré OECD sleduje – odmeňovanie vrcholových manažérov, odmeňovanie profesionálov, odmeňovanie vybraných skupín zamestnancov – o.i. aj zamestnancov prvého kontaktu, ktorí sú kľúčoví pre vnímanie inštitúcií verejnosťou. Za SR nie sú dostupné dáta o tom, ako je diferencované odmeňovanie vrcholových manažérov a iných kategórií zamestnancov.¹³¹

ÚV SR v súčasnosti pracuje na *Koncepcii odmeňovania v ŠS*, v rámci prípravy bude realizovať zber dát a analýzy odmeňovania a uplatňovania aj nefinančných prvkov motivácie v praxi a analýzu odmeňovania vo vybraných krajinách EÚ.

4.7 SLUŽOBNÉ HODNOTENIE

Služobné hodnotenie ŠZ naviazané na zvýšenie platu bolo v minulosti ustanovené zákonom č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákom č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov bola povinnosť vykonania služobného hodnotenia nahradená právom VŠZ hodnotiť podriadeného štátneho zamestnanca, t.j. VŠZ rozhodoval, či hodnotenie uskutoční ústne alebo písomne, resp. SÚ mohol upraviť systém služobného hodnotenia štátnych zamestnancov interným riadiacim aktom. Aktuálny zákon o štátnej službe opätovne zaviedol **povinné služobné hodnotenie** ako jeden z nových prvkov. Služobné hodnotenie je naviazané na **princíp efektívneho riadenia a princíp profesionality**.

Hodnotenie výkonu štátnych zamestnancov je dôležitým nástrojom riadenia ľudských zdrojov. Je povinné vo väčšine európskych krajín vrátane sankcií za nesplnenie tejto povinnosti, pričom najčastejšie ide o disciplinárny trest za nesplnenie povinnosti.¹³²

Hodnotenie umožňuje informované a podložené rozhodovanie pri riadení ľudských zdrojov – od kariérneho rastu, rozhodovania o kariérnom postupe, vzdelávania, odmeňovania až po preradenie zamestnancov či ukončenie štátnozamestnaneckého

¹³⁰ Government at a Glance 2017. OECD, 2017, str. 139. Dostupné online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1

¹³¹ Government at a Glance 2017. OECD, 2017, str. 102-106. Všeobecne v krajinách OECD vrcholový manažment (D1) zarába o 27% viac než vysoký manažment (D2), o 72% viac než stredný manažment (D3), viac než dvojnásobok toho, čo najnižší manažment (D4) a 2,6 krát viac než senior odborníci. To napovedá, že odmena za manažérsku zodpovednosť je vo verejnom sektore podstatne vyššia než za technickú špecializáciu. Government at a Glance 2017. OECD, 2017, str. 102-106.

¹³² Bližšie: Staroňová K.: Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission. Úrad vlády SR, 2017.

pomeru. Prostredníctvom služobného hodnotenia možno otestovať účinnosť výberových procesov či efektivitu vzdelávania a tréningov, identifikovať chýbajúce znalosti či zručnosti a naplánovať vzdelávanie a tréningy.

Hodnotenie zároveň umožňuje zamestnávateľovi oboznámiť ŠZ s hodnotami, poslaním, víziou a cieľmi organizácie a zosobniť stratégiu organizácie do individuálnych výkonnostných požiadaviek.¹³³ Prostredníctvom hodnotenia si môže každý zamestnanec uvedomiť, aká je jeho úloha v organizácii a ako môže on prispieť k napĺňaniu jej strategických cieľov. Informuje zamestnanca o tom, ako je jeho výkon hodnotený, či a ako je možné ho zlepšiť, čím sa stáva účinným motivačným nástrojom na zvýšenie efektivity a profesionality zamestnancov.

Je dôležité, aby hodnotenie bolo vykonávané **kvalitne, transparentne a predvídateľne**. V opačnom prípade môže pôsobiť deštruktívne na atmosféru a tímového ducha na pracovisku, na motiváciu ŠZ, viesť k pocitu krivdy či nespravodlivosti, zábranám v komunikácii medzi nadriadenými a podriadenými a pod.

Dôležitá je aj **transparentnosť a predvídateľnosť procesu** hodnotenia, ako aj jeho dôsledkov pre zamestnancov. Kľúčovým je preto stanovenie štandardov, podľa ktorých sa bude hodnotiť, obojstranná a otvorená komunikácia pri hodnotení, poskytnutie spätnej väzby a možnosť prieskumu procesu aj výsledkov.¹³⁴

Hodnotitelia by mali byť riadne **vyškolení a motivovaní**. Tréning by sa mal zamerať najmä na komunikačné zručnosti, riadenie konfliktu a asertivitu. Okrem toho musia byť hodnotitelia schopní stanovovať individuálne ciele a premietnuť ich do dohody so zamestnancom, mali by ovládať koučing a vedieť viesť rozhovor, poskytnúť spätnú väzbu a využiť získané informácie pri riadení. Pokiaľ hodnotiteľ nedisponuje potrebnými schopnosťami alebo nie je motivovaný, dôjde pri hodnotení k problémom a chybám. Úrad vlády SR prostredníctvom **Centra vzdelávania a hodnotenia** v rámci *Operačného programu Efektívna verejná správa* realizuje kurz na tému vedenia hodnotiaceho rozhovoru, od júna 2017 do 31.12.2018 sa na ňom zúčastnilo 482 ŠZ.

Hodnotenie vykonáva **manažér**, ako podklad môže využiť aj iné zdroje, napr. sebahodnotenie, 360-stupňové hodnotenie, hodnotenie kolegami, hodnotenie podriadenými, alebo hodnotenie klientami u ŠZ prvého kontaktu. Aj keď zatiaľ nie je jednoznačne ustálené, či rôznorodosť zdrojov prispieva k presnosti a spoľahlivosti výsledku hodnotenia, ich zahrnutie môže poskytnúť cenné informácie o hodnotenom zamestnancovi a môže byť podkladom pre jeho ďalší rozvoj, vzdelávanie a kariérny rast.¹³⁵

Ak sú zamestnanci zapojení do nastavenia hodnotenia, ich reakcia na hodnotenie a jeho výsledok je pozitívnejšia. Je preto dôležité, aby boli hodnotiace kritériá, ich

¹³³ Staroňová K.: Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission. Úrad vlády SR, 2017, str. 10.

¹³⁴ Bližšie: Staroňová K.: Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission. Úrad vlády SR, 2017.

¹³⁵ Staroňová K.: Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission. Úrad vlády SR, 2017, str. 28.

previazanosť na ciele organizácie a výkon jednotlivca vopred dobre odkomunikované, jasné a predvídateľné, rovnako ako aj priebeh samotného hodnotenia.

Prieskum RŠS z roku 2019 naznačuje príklon ŠZ k tvrdeniu, že **vedeli, čo majú od služobného hodnotenia očakávať** (tabuľka č. 20). Bližšie triedenie odpovedí prinieslo zaujímavé zistenie, na základe ktorého VŠZ vnímajú, že o služobnom hodnotení majú viac informácií ako radoví zamestnanci a teda vedeli čo čakať (VŠZ dosiahli na Likertovej škále v rozpätí 1-5 priemer 3,99 oproti priemeru 3,66 u ŠZ).

Väčšina európskych krajín vykonáva služobné **hodnotenie všetkých zamestnancov v štátnej službe** bez výnimky. V niektorých krajinách však existujú výnimky, napríklad ak je štátny zamestnanec v skúšobnej dobe alebo v štátnej službe pracuje menej než je určená hranica (v SR 6 mesiacov). Kým tento typ výnimky je rozšírený i v ďalších krajinách, v SR sú navyše stanovené kategórie štátnych zamestnancov, ktorí nepodliehajú služobnému hodnoteniu¹³⁶ – nový zákon ustanovuje povinnosť služobne hodnotiť každého ŠZ okrem týchto kategórií.¹³⁷

Služobné hodnotenie sa spravidla **vykonáva raz ročne**, v niektorých krajinách 2x ročne (Maďarsko, Írsko, Malta), raz za dva roky (Poľsko, Portugalsko) alebo sa frekvencia služobného hodnotenia líši podľa organizačnej úrovne (Dánsko, Holandsko, Nemecko).¹³⁸

Zákon o štátnej službe rozlišuje **tri druhy služobného hodnotenia** (za kalendárny rok, čiastkové a opakované), v ktorých sa hodnotia štyri základné oblasti (odborné vedomosti, výkonnosť, schopnosti a kompetencie a prístup k rozvoju osobnostných predpokladov a k vzdelávaniu). Podrobnosti o služobnom hodnotení sú upravené vyhláškou ÚV SR.¹³⁹

Cieľom právnej úpravy bolo zaviesť **jednotný systém služobného hodnotenia** a zabezpečiť spätnú väzbu ŠZ v súvislosti s vykonávaním ŠS v rámci hodnotených oblastí. V celom procese služobného hodnotenia by sa mal uplatňovať princíp neustranosti, objektívnosti a spravodlivosti. Tieto princípy sú premietnuté jednak do formy služobného hodnotenia prostredníctvom inštitútu hodnotiaceho rozhovoru, ale tiež do možnosti hodnoteného ŠZ vyjadriť sa k výsledku služobného hodnotenia a podať písomnú námietku proti služobnému hodnoteniu. V hodnotiacom rozhovore hodnotiteľ zhodnotí vykonávanie štátnej služby hodnoteného ŠZ v každej hodnotenej oblasti, zdôvodní výsledok služobného hodnotenia a prípadné návrhy na zlepšenie vykonávania štátnej služby. Hodnotený ŠZ môže uviesť svoj pohľad na dosiahnuté výsledky v každej hodnotenej oblasti, vyjadriť sa k výsledku služobného hodnotenia, a

¹³⁶ Bližšie: Staroňová K.: Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission. Úrad vlády SR, 2017.

¹³⁷ Ide o štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii, riaditeľa kancelárie Bezpečnostnej rady SR, odborníka ústavného činiteľa a štatutárneho orgánu vymenovaného podľa osobitného predpisu.

¹³⁸ Staroňová K.: Performance appraisal in the EU Member States and the European Commission. Úrad vlády SR, 2017.

¹³⁹ Vyhláška ÚV SR č. 236/2017 Z.z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení.

ak nedosiahne vynikajúce výsledky alebo veľmi dobré výsledky, vyjadriť sa aj k návrhom na zlepšenie vykonávania štátnej služby.

Každá z hodnotených oblastí sa ohodnotí číselnou hodnotou. Podľa získaných bodov je zamestnanec zaradený do jednej z piatich kategórií: vynikajúce výsledky – 1, veľmi dobré výsledky – 2, štandardné výsledky – 3, uspokojivé výsledky – 4, neuspokojivé výsledky – 5.

Výsledok služobného hodnotenia má vplyv na kariéru a služobný pomer ŠZ. Ak ŠZ nedosiahne výsledok 1 alebo 2, hodnotiteľ mu odporučí návrhy na zlepšenie. Pokiaľ dosiahne výsledok 5, vykoná sa najskôr po 3 mesiacoch opakované služobné hodnotenie. Ak je jeho výsledok aj v opakovanom služobnom hodnotení 5, môže mu SÚ dať výpoveď. Ak VŠZ dosiahne výsledok 4, môže byť odvolaný z vedúcej funkcie.

Služobné hodnotenie je previazané aj na platové podmienky ŠZ. Štátny zamestnanec, ktorý dosiahne výsledok 1 alebo 2, má nárok na **jednorazovú odmenu** a na základe výsledkov služobného hodnotenia **možno zvýšiť, znížiť alebo odňať osobný príplatok**. V prieskume RŠS z roku 2019 ŠZ skôr nesúhlasili s tvrdeniami, že výsledky hodnotenia sa odrazili v ich finančnej odmene alebo v nastavení ich rozvoja a vzdelávania (tabuľka č. 20).

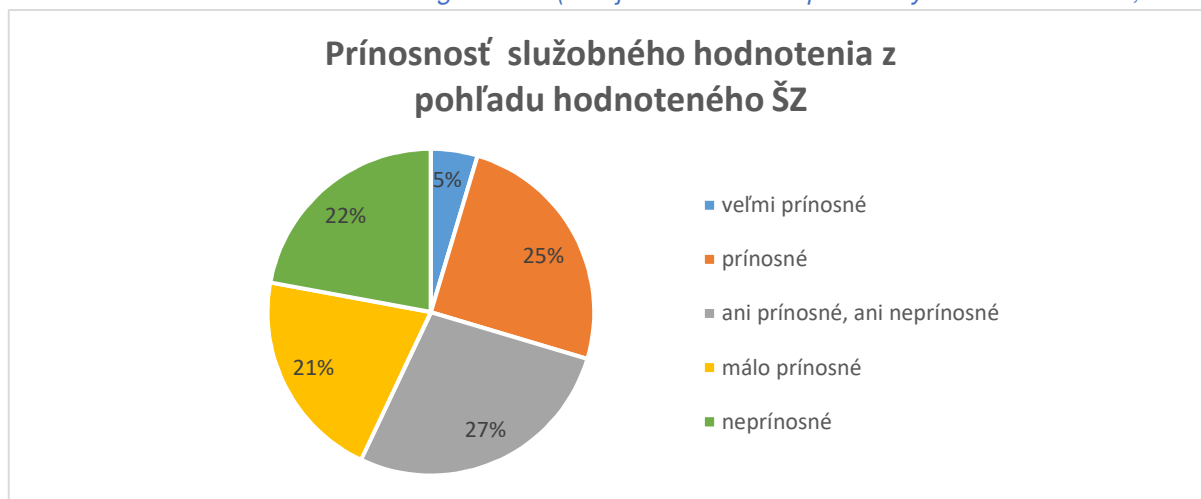
ŠZ hodnotí jeho priamy nadriadený, zákon o štátnej službe ani vyššie uvedená vyhláška nepracujú s formou sebahodnotenia či využitia hodnotenia zo strany podriadených v prípade VŠZ. V prieskume RŠS z roku 2019 respondenti súhlasili s názorom, že by bolo vhodné robiť aj hodnotenie nadriadeného zo strany podriadených (tabuľka č. 20 ku grafu č. 34). Bližšie triedenie ukazuje, že ŠZ by viac privítali hodnotenie VŠZ, menej by tento krok uvítali VŠZ (na Likertovej škále v rozpätí 1-5 ŠZ dosiahli priemer 3,77 oproti priemeru VŠZ 3,23).

Pozornosť treba venovať aj prostriedkom **preskúmania hodnotenia**. Hodnotený ŠZ má mať možnosť preskúmania procesu a výsledkov, avšak aj celý systém hodnotenia by mal podliehať pravidelnej revízii. Vhodné je zisťovať aj mieru spokojnosti hodnotiteľov a hodnotených. Na základe zberu informácií je potom potrebné formulovať odporúčané postupy, metodiku a usmernenia a zdieľať ich tak, aby ich mohli využiť jednotlivé inštitúcie.

Ak ŠZ podá voči služobnému hodnoteniu námietku a hodnotiteľ, t.j. jeho priamy nadriadený, jej nevyhoví, hodnotiteľ ju predloží svojmu priamemu nadriadenému VŠZ. Ten námietku prerokuje s hodnoteným ŠZ. Ďalší postup zákon o štátnej službe špecificky neupravuje, ŠZ má k dispozícii všeobecné prostriedky ochrany, napr. sťažnosť vo veciach vykonávania štátnej služby, podnet na RŠS a pod.

VNÍMANIE HODNOTENIA ZO STRANY HODNOTENÝCH

Na základe prieskumu RŠS z roku 2019 môžeme vidieť, ako vnímajú samotní ŠZ novozavedený systém hodnotenia.

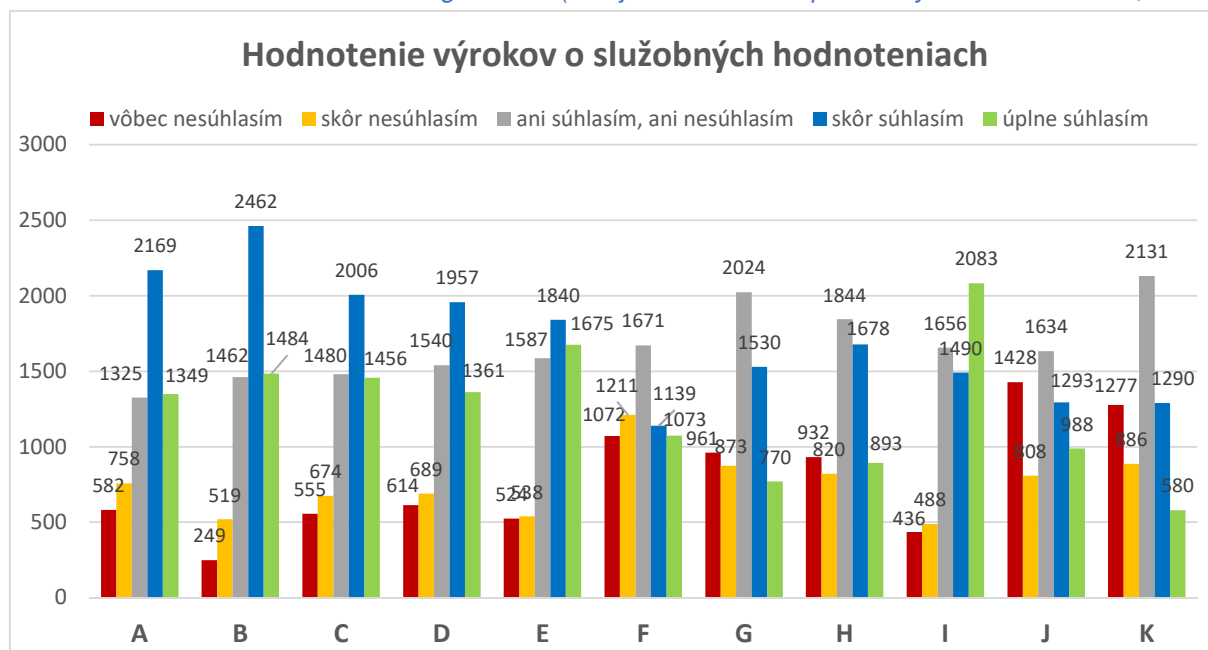


Väčšina ŠZ (43%) zastáva názor, že **služobné hodnotenie bolo pre nich neprínosné alebo málo prínosné**, 30% si myslí, že bolo prínosné alebo veľmi prínosné a 27% nemá jednoznačný postoj k tejto otázke. Bližšie triedenie podľa dĺžky praxe ukazujú, že **s praxou a dlhším pôsobením v ŠS klesá miera ocenenia prínosu služobného hodnotenia**. Rovnako klesá ocenenie prínosu služobného hodnotenia s vekom. Skupina štátnych zamestnancov, ktorá bola v štátnej správe menej ako rok hodnotila prínosnosť služobného hodnotenia na škále 1-5, kde 5 = veľmi prínosné, s priemerom 3,43. Naopak, najskúsenejšia skupina zamestnancov to hodnotila s priemerom 2,49, teda tesne pod stredom škály. Priemerný pokles hodnôt na Likertovej škále medzi skupinami podľa dĺžky praxe v ŠS vykazoval 7,4%, čo predstavuje významný rozdiel. Podobné rozdiely boli zistené pri skupinách podľa veku, skupina do 25 rokov hodnotila prínosnosť služobného hodnotenia s priemerom 3,25, skupina od 26 do 35 rokov s priemerom 2,9 a napokon skupina od 36 do 45 rokov s priemerom 2,6. Ďalšie skupiny, skupina od 46 do 60 a skupina nad 61 rokov dosiahli na vyššie uvedenej škále rovnaký priemer ako skupina od 36 do 45 rokov, čiže 2,6 a medzi poslednými 3 skupinami podľa veku nebol pokles pozorovaný.

Údaje naznačujú, že novozavedený systém nie je úplne akceptovaný zo strany ŠZ a bude potrebné ho ďalej dopracovávať a viac komunikovať dôvody jeho zavedenia, očakávané výsledky.

V dotazníku sa mali ŠZ podrobnejšie vyjadriť k viacerým výrokom týkajúcim sa služobného hodnotenia.

graf č. 34 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



- A: služobné hodnotenie bolo objektívnym zhodnotením mojej práce
 B: vedel som, čo mám od služobného hodnotenia očakávať – mal som dosť informácií
 C: hodnotenie mi umožnilo získať spätnú väzbu od nadriadeného
 D: hodnotiaci rozhovor mi umožnil dať spätnú väzbu nadriadenému
 E: hodnotiaci rozhovor bol zo strany nadriadeného dobre pripravený a vedený
 F: hodnotenie bolo formálne a nemalo pre mňa význam
 G: hodnotenie mi umožnilo lepšie si uvedomiť moje silné a slabé stránky
 H: na základe hodnotenia viem, v čom sa mám zlepšiť / na čom mám pracovať
 I: vhodné by bolo robiť aj hodnotenie nadriadených zo strany ŠZ
 J: výsledky hodnotenia sa odrazili aj v mojej finančnej odmene
 K: výsledky hodnotenia sa odrazili aj v mojom nastavení rozvoja a vzdelávania

Priemerné hodnoty na škále od 1 = vôbec nesúhlasím po 5 = úplne súhlasím pre tieto výroky sú uvedené v nasledujúcej tabuľke:

tabuľka č. 20 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výroky o služobných hodnoteniach	Priemerná hodnota	Medián
vedel som, čo mám od služobného hodnotenia očakávať – mal som dosť informácií	3,7	4
vhodné by bolo robiť aj hodnotenie nadriadených zo strany ŠZ	3,7	4
hodnotiaci rozhovor bol zo strany nadriadeného dobre pripravený a vedený	3,6	4
hodnotenie mi umožnilo získať spätnú väzbu od nadriadeného	3,5	4
služobné hodnotenie bolo objektívnym zhodnotením mojej práce	3,5	4
hodnotiaci rozhovor mi umožnil dať spätnú väzbu nadriadenému	3,4	4
na základe hodnotenia viem, v čom sa mám zlepšiť / na čom mám pracovať	3,1	3

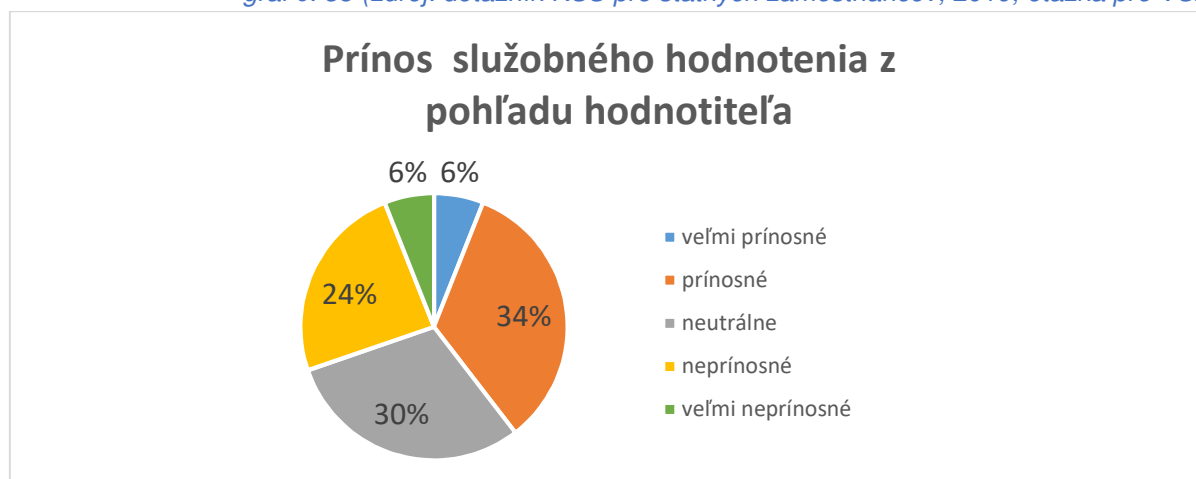
hodnotenie mi umožnilo lepšie si uvedomiť moje silné a slabé stránky	3	3
hodnotenie bolo formálne a nemalo pre mňa význam	3	3
výsledky hodnotenia sa odrazili aj v mojej finančnej odmene	2,9	3
výsledky hodnotenia sa odrazili aj v mojom nastavení rozvoja a vzdelávania	2,8	3

Respondenti **skôr súhlasili** s tým, že **vedeli čo majú od hodnotenia očakávať**, že by bolo dobré robiť aj hodnotenie nadriadených zo strany ŠZ, že na hodnotiaci rozhovor sa nadriadení pripravili, **hodnotenie bolo objektívne** a **získali spätnú väzbu**. Neutrálne hodnotili tvrdenia, že hodnotenie im umožnilo lepšie si uvedomiť svoje silné a slabé stránky, zistiť, v čom sa majú zlepšiť a že bolo iba formálne. **Skôr nesúhlas** vyjadrili s tvrdením, že výsledky hodnotenia sa odrazili aj v ich **nastavení rozvoja a vzdelávania a finančnej odmene**.

VNÍMANIE HODNOTENIA ZO STRANY HODNOTITEĽOV

RŠS v dotazníku z roku 2019 zisťovala aj **názor VŠZ ako hodnotiteľov** na služobné hodnotenia:

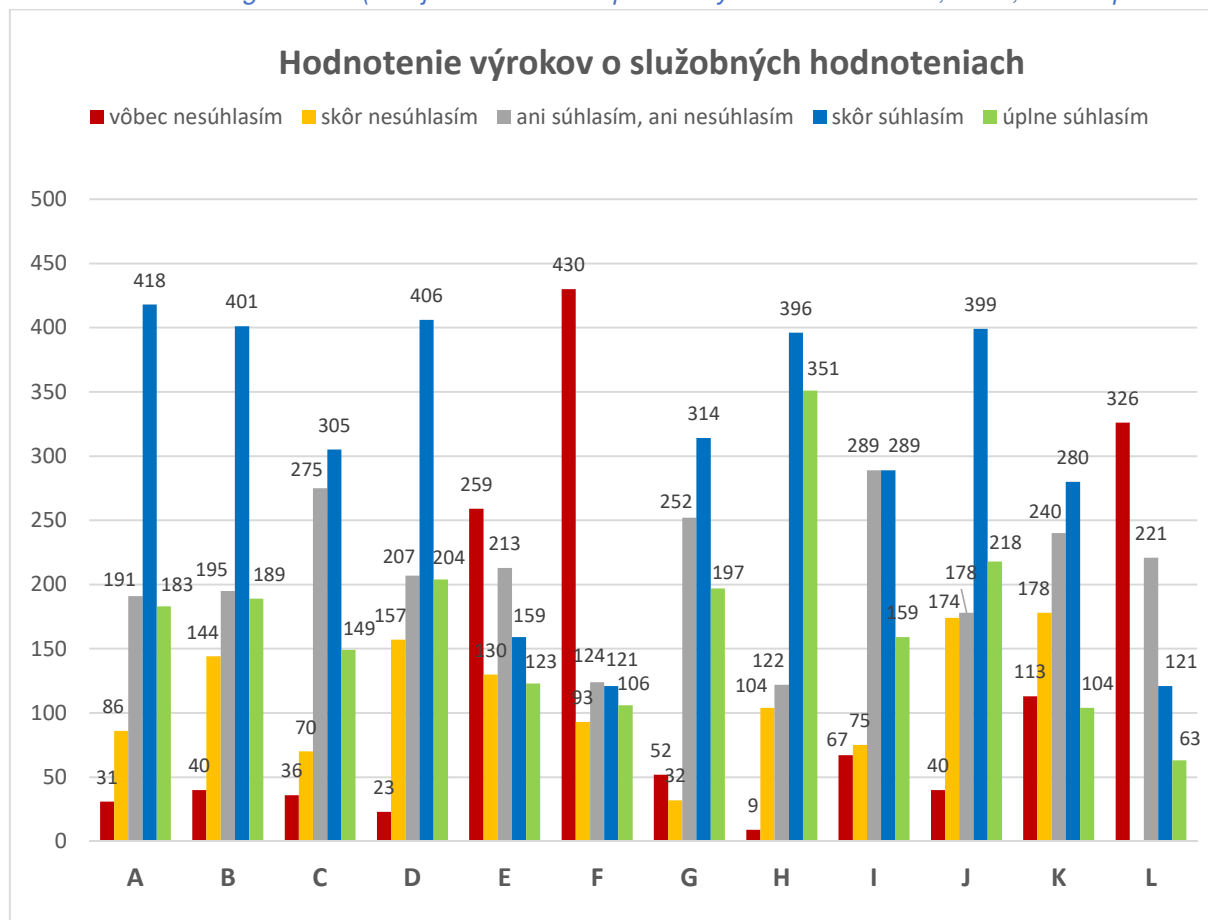
graf č. 35 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre VŠZ)



Zaujímavým zistením je, že iba **mierne prevláda názor** (40%), že **služobné hodnotenia boli prínosné** (z toho veľmi prínosné 6% a prínosné 34%). Za neprínosné ich považuje 30% respondentov (z toho 6% za veľmi neprínosné a 24% za neprínosné) a neutrálny názor zastáva tiež 30%.

V dotazníku z roku 2019 sa RŠS vedúcich ŠZ pýtala aj bližšie na viaceré otázky týkajúce sa služobných hodnotení.

graf č. 36 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre VŠZ)



- A: služobné hodnotenia mali pre hodnotiteľov jasné a zrozumiteľné pravidlá
 B: k služobným hodnoteniam boli poskytnuté dostatočné informácie a zaškolenie
 C: príprava na služobné hodnotenie ŠZ bola pre mňa časovo náročná
 D: formulár služobného hodnotenia bol zrozumiteľný a praktický
 E: pri hodnotení som musel(a) prihliadať na dopad hodnotenia na finančné zdroje nášho úradu
 F: v súvislosti s hodnoteniami som dostal(a) od mojich nadriadených príkaz/odporúčanie, aké hodnotenia udeľovať
 G: hodnotiace kategórie sú dostatočné
 H: vedel(a) som, ako uskutočniť hodnotiaci rozhovor s podriadenými
 I: služobné hodnotenia som využil/a pri rozvoji ľudských zdrojov
 J: pri služobných hodnoteniach som dal/a spätnú väzbu zamestnancom
 K: pri hodnoteniach bolo náročné rozlišovať medzi jednotlivými zamestnancami
 L: obával som sa dávať hodnotenie „uspokojivé“ a „neuspokojivé“ výsledky

Na škále 1-5, kde 1 = vôbec nesúhlasím a 5 = úplne súhlasím, sú priemerné hodnoty pre jednotlivé výroky uvedené v nasledujúcej tabuľke:

tabuľka č. 21 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019, otázka pre VŠZ)

Výroky o služobných hodnoteniach	Priemerná hodnota	Medián
vedel(a) som, ako uskutočniť hodnotiaci rozhovor s podriadenými	4,1	4
formulár služobného hodnotenia bol zrozumiteľný a praktický	3,8	4
pri služobných hodnoteniach som dal/a spätnú väzbu zamestnancom	3,7	4

služobné hodnotenia mali pre hodnotiteľov jasné a zrozumiteľné pravidlá	3,7	4
k služobným hodnoteniam boli poskytnuté dostatočné informácie a zaškolenie	3,6	4
hodnotiace kategórie sú dostatočné	3,5	4
služobné hodnotenia som využil/a pri rozvoji ľudských zdrojov	3,4	3
príprava na služobné hodnotenie ŠZ bola pre mňa časovo náročná	3,4	3
pri hodnoteniach bolo náročné rozlišovať medzi jednotlivými zamestnancami	3,1	3
pri hodnotení som musel(a) prihliadať na dopad hodnotenia na finančné zdroje nášho úradu	2,7	3
v súvislosti s hodnoteniami som dostal(a) od mojich nadriadených príkaz/odporúčanie, aké hodnotenia udeľovať	2,3	2
obával som sa dávať hodnotenie „uspokojivé“ a „neuspokojivé výsledky“	2,3	2

VŠZ skôr súhlasili s tým, že vedeli robiť hodnotiaci rozhovor, dávať zamestnancom spätnú väzbu, pravidlá hodnotenia a formulár k nemu boli zrozumiteľné, mali dostatočné zaškolenie. Skôr nesúhlasili s tvrdeniami, že sa obávali dávať negatívne hodnotenia, museli zohľadňovať finančné zdroje úradu alebo dostávali od nadriadených usmernenie aké hodnotenie udeliť.

Spomedzi **173 SÚ**, ktoré RŠS poskytlo údaje:

- ❖ **96** uviedlo, že služobné hodnotenie má alebo skôr má vplyv na kariérny rast, odmeňovanie a vzdelávanie zamestnancov; najviac z nich (69) uviedlo vplyv na odmeňovanie, 38 na vzdelávanie, 12 kariérny rast a 8 vplyv nešpecifikovalo,
- ❖ **17** neodpovedalo, resp. odpovedalo nejednoznačne,
- ❖ **6** uviedlo, že nie, resp. iba minimálne sa SH premieta do uvedených oblastí.

V komentároch SÚ uvádzali, že na odmeňovanie za hodnotenie nemajú prostriedky, keďže nie je stanovená minimálna výška odmeny, v niektorých prípadoch je odmeňovanie slabou motiváciou, že predovšetkým prínos v oblasti kariérneho rastu je skoro hodnotiť, keďže sa služobné hodnotenie konalo iba po druhýkrát a zároveň po prvýkrát za celý kalendárny rok.

Odporúčania

- ❖ **Analyzovať systém hodnotenia a na základe toho ho vylepšovať.** Základným predpokladom úspechu pri služobnom hodnotení je presvedčenie manažérov aj hodnotených ŠZ o tom, **že ide o prínosný, zmysluplný a funkčný nástroj.** V prieskume väčšina ŠZ zastáva názor, že služobné hodnotenie bolo pre nich neprínosné alebo málo prínosné. Zaujímavým zistením je, že u VŠZ iba mierne prevláda názor (40%), že služobné hodnotenia boli prínosné. Pretože išlo o novozavedený spôsob hodnotenia, dôležité je presvedčiť ŠZ o prínosnosti a

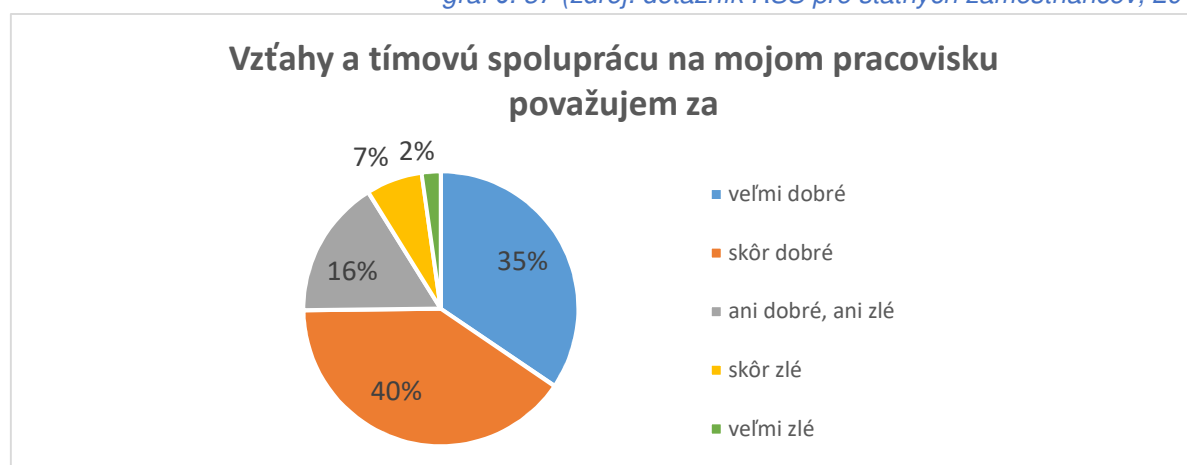
funkčnosti tohto nástroja. Na druhej strane negatívne hodnotenie môže signalizovať nesúhlas s tým, ako bolo realizované. Z prieskumu RŠS vyplýva, že ŠZ veľmi nevnímajú, že by sa výsledky hodnotenia premietli do finančného ohodnotenia. Preto by bolo vhodné tento aspekt vyhodnotiť. Dáta mapujúce mieru spokojnosti hodnotiteľov a hodnotených, ktoré získala RŠS, môžu byť využiteľné pri vyhodnotení nového spôsobu služobného hodnotenia a jeho vylepšovania.

- ❖ **Doplniť okrem bodového ohodnotenia povinnosť slovného zdôvodnenia pridelených bodov** v rámci každej hodnotenej oblasti. Slovné vyjadrenie hodnotenia ŠZ v každej hodnotenej oblasti výkonu štátnej služby by malo slúžiť ako záruka objektívnosti služobného hodnotenia a súčasne zabezpečiť bezprostrednú spätnú väzbu a využitie hodnotenia ako motivačného elementu na zlepšenie výkonu štátnej služby hodnoteným ŠZ.
- ❖ **Poučenie štátneho zamestnanca** o možnosti vyjadriť sa k výsledku služobného hodnotenia možnosti by malo byť v písomnom vyhotovení služobného hodnotenia uvedené. Zákon o štátnej službe v celom procese služobného hodnotenia vychádza z princípu nestrannosti, objektívnosti a spravodlivosti, čo je premietnuté, okrem iného, aj do možnosti hodnoteného ŠZ vyjadriť sa k výsledku služobného hodnotenia a podať do troch pracovných dní odo dňa oboznámenia sa so služobným hodnotením písomnú námietku proti nemu.
- ❖ **Hodnotenie odborných vedomostí** by malo vychádzať z kvality a odbornosti plnenia služobných úloh podľa opisu ŠZM a podľa prideľovaných služobných úloh. V súčasnosti hodnotenie odborných vedomostí zákon o štátnej službe viaže na dodržiavanie zákonov, interných predpisov a pod.

4.8 VNÍMANIE PRÁCE A PROSTREDIA ZO STRANY ŠZ

Pre motiváciu a stabilizáciu ŠZ je dôležité poznať ako vnímajú zamestnanci prácu, svojich nadriadených, aké sú vzťahy na pracovisku, aká je ich motivácia.¹⁴⁰

graf č. 37 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



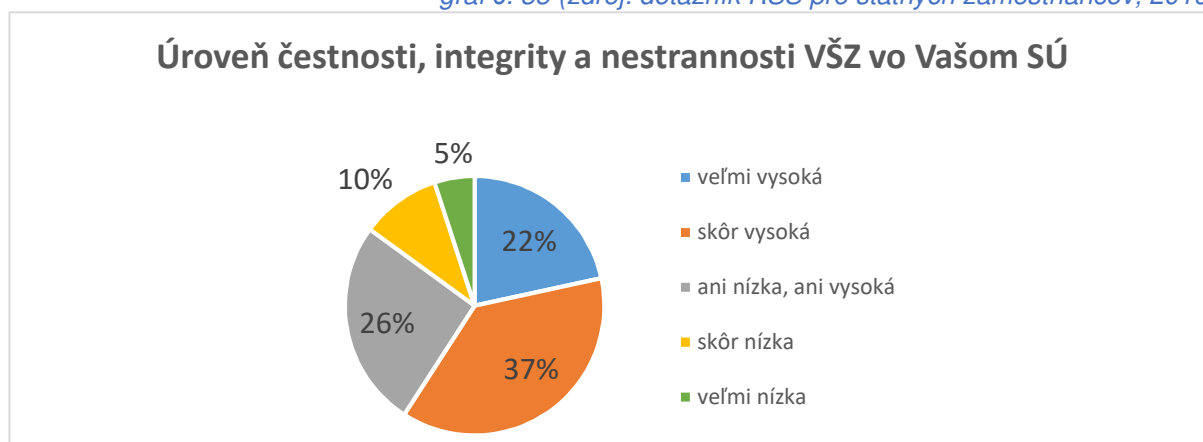
¹⁴⁰ Bližšie informácie na tému motivácie sú uvedené v kapitole 4.2.

Z prieskumu RŠS z roku 2019 vyplýva, že **väčšina respondentov (75%) považuje vzťahy na pracovisku a tímovú spoluprácu za dobré** (z toho 40% za skôr dobré a 35% za veľmi dobré). Iba 2% zamestnancov vzťahy považuje za veľmi zlé, 7% za skôr zlé a 16% má k tejto otázke neutrálny postoj.

Prieskum v roku 2013¹⁴¹ zistil, že 66% respondentov považovalo vzťahy a tímovú spoluprácu za dobré alebo skôr dobré a 12% ich nepovažovalo za dobré. Ak výsledky z roku 2019 porovnáme s prieskumom v roku 2013, vidíme zlepšenie vo vnímaní vzťahov na pracovisku a tímovej práce.

Zaujímavým poznáním je, ako vnímajú štátni zamestnanci **úroveň čestnosti, integrity a nestrannosti vedúcich zamestnancov** na ich SÚ:

graf č. 38 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Iba 59% respondentov zastáva názor, že úroveň je veľmi vysoká alebo vysoká, z toho iba 22% si myslí, že je veľmi vysoká. Úroveň čestnosti, integrity a nestrannosti VŠZ považuje 5% za veľmi nízku, 10% za nízku a 26% za ani nízku ani vysokú.

Podobnú otázku skúmal aj prieskum z roku 2013, v ktorom 50% respondentov zastávalo názor, že v ich SÚ si VŠZ udržiavajú vysokú úroveň integrity, čestnosti a nestrannosti (z toho 17% áno a 33% skôr áno) a 30% zastávalo názor, že to tak nie je (11% nie a 19% skôr nie).

Porovnanie naznačuje **mierne zlepšenie vo vnímaní tohto aspektu**, ale výsledky zároveň hovoria, že úroveň integrity, čestnosti a nestrannosti je potrebné zvyšovať. Téma integrity a etiky treba venovať oveľa viac pozornosti.

ŠZ sa v prieskume 2019 mali vyjadriť k tomu, či sa v ich SÚ vyskytujú niektoré javy. Hodnotenie výskytu javov na škále 1-5, kde 1 = nikdy a 5 = veľmi často, sú v uvedené v nasledujúcej tabuľke:

tabuľka č. 22 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výrok – vo Vašom SÚ sa vyskytuje	Priemerná hodnota	Medián
Odborová organizácia pomáha riešiť problémy ŠZ	2,7	3
Politický klientelizmus	2,3	2

¹⁴¹ Štátna služba v roku 2013, Úrad vlády SR, str. 22.

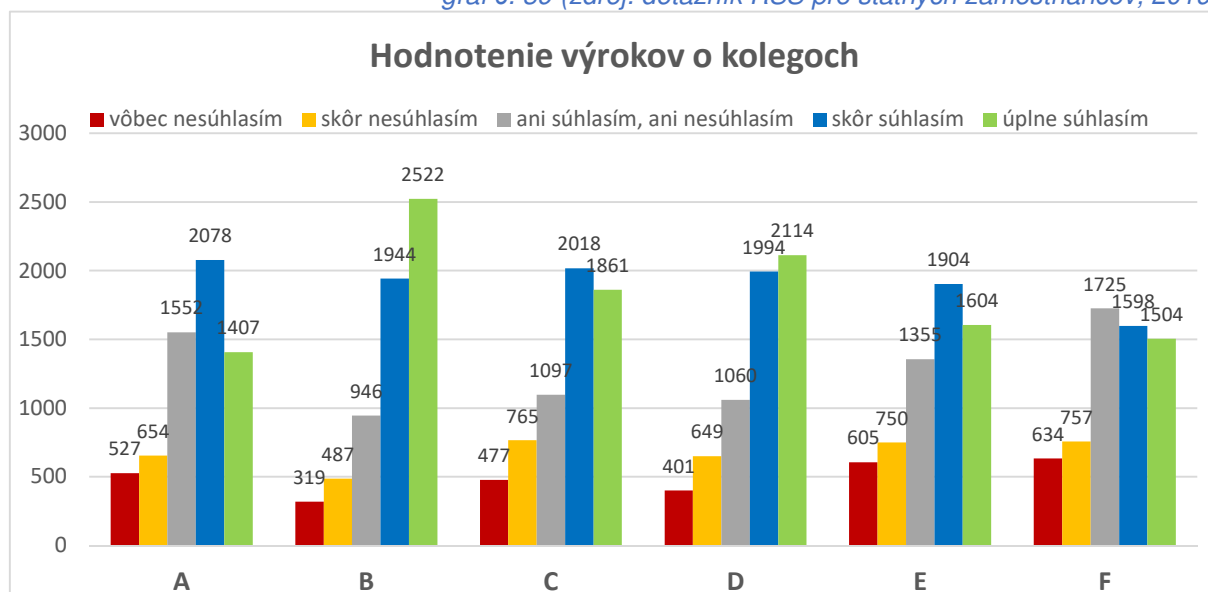
Korupcia, rodinkárstvo	2,3	2
Prípady diskriminácie	1,9	2
Sexuálneho obťažovania	1,9	1
Prípady šikany	1,7	1

Výsledky naznačujú, že základné odborové organizácie iba niekedy pomáhajú riešiť problémy ŠZ. Na SÚ sa občas vyskytujú prípady klientelizmu, korupcie a zriedka diskriminácie, sexuálneho obťažovania a šikany. Dôležité preto je, aby ŠZ presne vedeli, na koho sa majú v takýchto prípadoch obrátiť a ako majú postupovať.

Prieskum z roku 2013¹⁴² zisťoval niektoré podobné oblasti. V prípade rodinkárstva sa s ním približne rovnaký počet respondentov stretol (38%) a nestretol (36%), podobne ako pri klientelizme, s ktorým sa stretlo (stále, väčšinou alebo občas) 34% respondentov a nikdy sa s ním nestretlo (alebo len zriedka áno) 32%.

V prieskume z roku 2019 RŠS, zisťovala ako ŠZ **hodnotia svojich kolegov**:

graf č. 39 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: sú pre mňa morálnym vzorom, B: sú odborníci, s ktorými sa radím, a preto napredujem, C: sú otvorení, priateľskí, D: majú záujem sa vzdelávať, E: majú záujem pracovať pre verejné dobro, F: záleží im na dobrom mene SÚ, ŠS

Priemerné hodnoty výrokov o kolegoch na škále 1-5, kde 1 = vôbec nesúhlasím a 5 = úplne súhlasím, sú nasledovné:

tabuľka č. 23 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výroky o kolegoch	Priemerná hodnota	Medián
Sú otvorení, priateľskí	3,9	4
Majú záujem sa vzdelávať	3,9	4
Záleží im na dobrom mene SÚ, ŠS	3,9	4
Sú odborníci	3,8	4
Majú záujem pracovať pre verejné dobro	3,8	4
Sú pre mňa morálnym vzorom	3,4	3

¹⁴² Štátna služba v roku 2013. Úrad vlády SR, graf č. 47, str. 30.

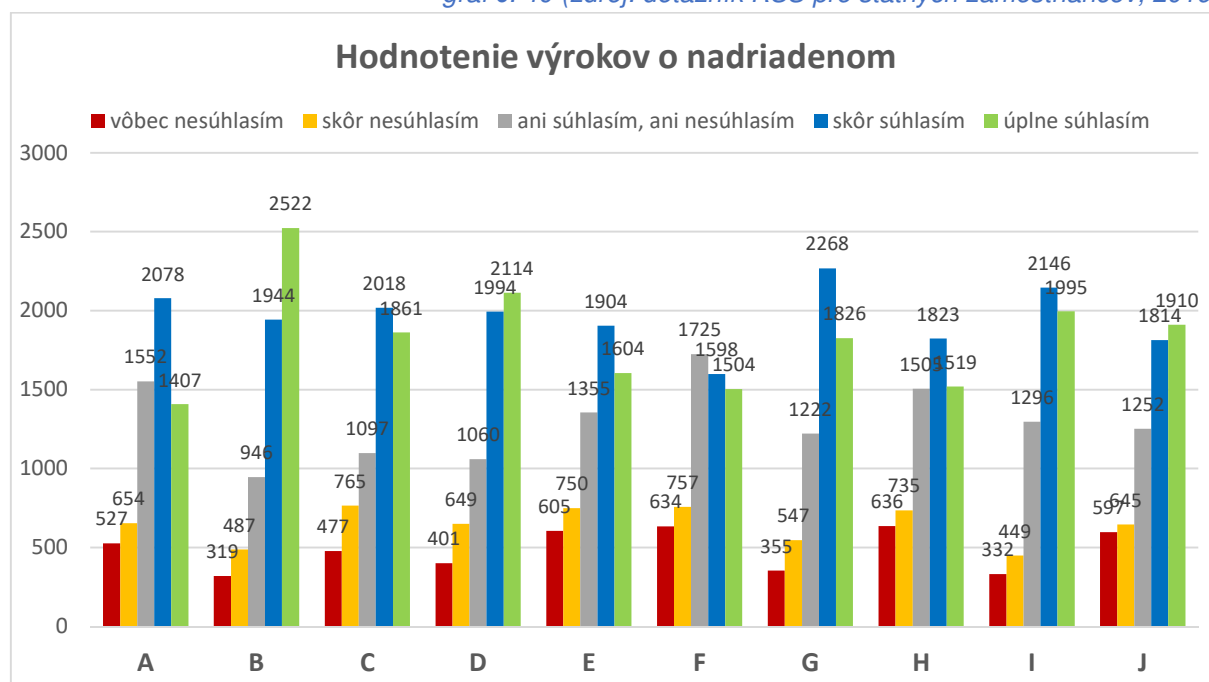
Bližšie triedenie podľa služobnej praxe podrobnejšie ukazuje, že ŠZ s kratšou služobnou praxou viac súhlasia s tvrdením, že ich kolegovia sú odborníci, s ktorými sa radia, a preto napredujú. Tento trend je obzvlášť pozoruhodný pri skupine ŠZ, ktorí sú v ŠS menej ako rok, z ktorých až 44% úplne súhlasí s vyššie uvedeným tvrdením v porovnaní s priemerom, ktorý je 23%.

ŠZ s kratšou služobnou praxou taktiež viac hodnotia svojich kolegov ako otvorených a priateľských – zo skupiny ŠZ, ktorí sú v ŠS menej ako rok si to o nich myslí až 47% respondentov. Tento trend klesá s počtom rokov strávených v ŠS.

Výsledky naznačujú skôr pozitívne vnímanie kolegov z hľadiska priateľskosti, záujmu sa vzdelávať a odbornosti. Najmenej súhlasia s tvrdením, že ich kolegovia sú morálnymi vzormi, čo opäť signalizuje potrebu venovať sa etike v služobných úradoch.

ŠZ sa v prieskume vyjadrovali k tomu, ako **vnímajú svojho nadriadeného**, z viacerých aspektov:

graf č. 40 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



A: je pre mňa etickým vzorom, B: uznávam ho ako odborníka, C: má manažérske zručnosti, D: vie poskytovať spätnú väzbu, E: diferencuje kvalitu práce a prínos jednotlivých štátnych zamestnancov, a na základe toho spravodlivo odmeňuje, F: umožňuje kariérny rast, G: zohľadňuje môj názor a návrhy na zlepšovanie práce, H: motivuje k lepšiemu pracovnému výkonu, I: poskytuje viac autonómie/samostatnosti výkonnejším zamestnancom, J: je prirodzenou autoritou

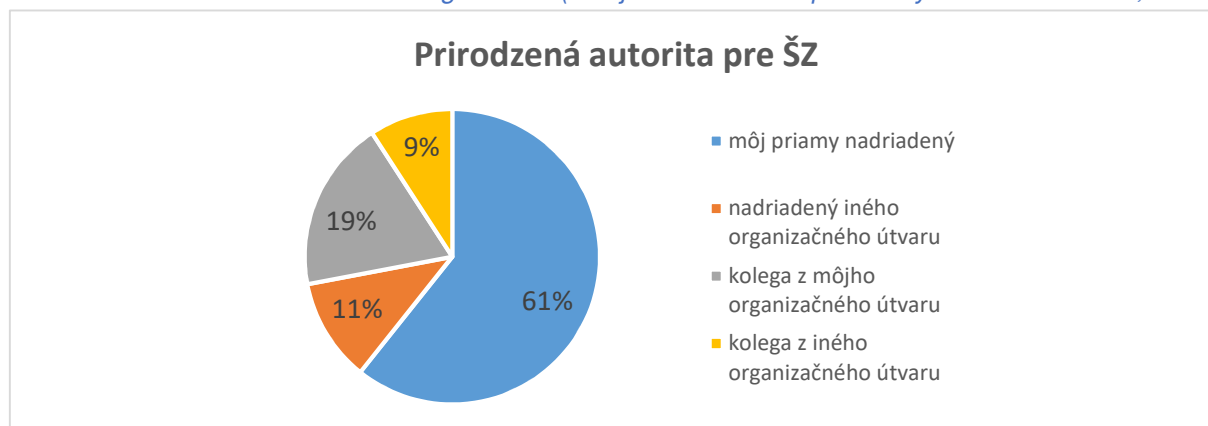
Celkovo prevláda **skôr pozitívne hodnotenie nadriadených**. Priemerné hodnoty pre jednotlivé výroky na škále 1-5, kde 1 = vôbec nesúhlasím a 5 = úplne súhlasím, sú nasledovné:

tabuľka č. 24 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)

Výroky o nadriadenom	Priemerná hodnota	Medián
uznávam ho ako odborníka	3,9	4
vie poskytovať spätnú väzbu	3,8	4
poskytuje viac autonómie/samostatnosti výkonnejším zamestnancom	3,8	4
zohľadňuje môj názor a návrhy na zlepšovanie práce	3,7	4
má manažérske zručnosti	3,6	4
je prirodzenou autoritou	3,6	4
diferencuje kvalitu práce a prínos jednotlivých štátnych zamestnancov, a na základe toho spravodlivo odmeňuje	3,5	4
je pre mňa morálnym vzorom	3,5	4
motivuje k lepšiemu pracovnému výkonu	3,5	4
umožňuje kariérny rast	3,4	3

Aj keď prevláda mierne pozitívne hodnotenie nadriadených, z výsledkov vyplýva, že existujú rezervy v zlepšovaní riadenia a vedenia zamestnancov v štátnej správe, najmä pri umožnení kariérneho rastu, hodnotení kvality práce a s tým súvisiacim odmeňovaním. Iba mierny súhlas vidíme pri vnímaní nadriadených ako morálnych autorít i prirodzených autorít. To opäť naznačuje potrebu viac sa venovať otázkam líderstva a etiky.

graf č. 41 (zdroj: dotazník RŠS pre štátnych zamestnancov, 2019)



Na základe výsledkov prieskumu je možné uviesť, že pre väčšinu SZ (61%) je **prirodzenou autoritou ich priamy nadriadený** a pre 19% zamestnancov je prirodzenou autoritou kolega z ich organizačného útvaru. To naznačuje, že autoritou sú skôr formálni lídri.

Prieskum ďalej zisťoval, čo SZ považujú za **najväčšie problémy v ich SÚ**. Respondenti mali uviesť maximálne tri možnosti a najčastejšie uvádzali:

- ❖ motiváciu: 64%,
- ❖ formalizmus a byrokráciu: 41%,
- ❖ medziľudské vzťahy: 37%,
- ❖ politický vplyv a nestabilitu: 30%,
- ❖ MLZ: 21%,
- ❖ nízku profesionalitu: 17%,

❖ rodinkárstvo:	13%,
❖ líderstvo:	8%,
❖ klientelizmus:	8%,
❖ korupciu:	4%.

V komentároch respondenti ako najväčšie problémy uvádzali najmä finančné ohodnotenie, byrokráciu, neprofesionálne riadenie, nedostatok priestoru pre rozvoj mladých pracovníkov, politizáciu a rodinkárstvo.

Výsledky naznačujú, že okrem motivácie (bližšie v časti 4.2 *Motivácia*) zamestnanci vnímajú ako problém vysokú mieru byrokracie a formalizmu. Pomerne silno vnímajú ako problém medziľudské vzťahy a MLZ, čo naznačuje priestor na zlepšenie. Výsledky potvrdzujú vnímanie problému politizácie (bližšie v kapitole 3 *Charakteristika ŠS*).

Celkovo v oblasti MLZ viaceré výsledky z prieskumu RŠS z roku 2019 a ich porovnanie s výsledkami prieskumu z roku 2013 ukazujú, že dochádza k **priaznivým posunom v riadení** LZ, napr. v oblasti vzdelávania, budovania analytických kapacít, vnímania vzťahov na pracovisku a tímovej práce. Podobne to hodnotí aj Európska komisia v *Správe o Slovensku 2019*.¹⁴³ Aj keď prevláda mierne pozitívne hodnotenie nadriadených, z výsledkov vyplýva, že existujú rezervy v zlepšovaní riadenia a vedenia ľudí v štátnej správe.

Odporúčania

- ❖ **Pokračovať v profesionalizácii MLZ**, venovať sa motivácii, kariérnemu rastu, hodnoteniu kvality práce, odmeňovaniu, poskytovaniu spätnej väzby.
- ❖ **Upraviť a komunikovať postupy v prípadoch podozrení na korupciu, diskrimináciu, sexuálne obťažovanie a šikanu.** Podľa vnímania SZ vyjadrených v prieskume z roku 2019 sa na SÚ občas vyskytujú prípady klientelizmu, korupcie a zriedka diskriminácie, sexuálneho obťažovania a šikany. Dôležité preto je, aby SZ presne vedeli, na koho sa majú v takýchto prípadoch obrátiť a ako majú postupovať.
- ❖ **Venovať sa líderstvu, vrátane etického líderstva.** V prieskume zamestnanci menej priaznivo vnímajú svojich nadriadených ako morálne autority aj ako prirodzené autority. To naznačuje potrebu viac sa venovať otázkam líderstva a etiky. ÚV SR v súčasnosti vypracováva *Koncepciu zavedenia a rozvoja líderstva*, v rámci ktorej bude realizovať zber dát a analýzu.
- ❖ **Systematicky riešiť formalizmus a byrokráciu**, prehodnocovať, či sú všetky formálne požiadavky stále potrebné a či sa využila dobrá prax.

¹⁴³ Správa o Slovensku 2019. Európska komisia. Dostupné online: https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/sprava_o_slovensku_2019_1.pdf

4.9 KOORDINÁCIA RIADENIA ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Organizácia riadenia štátnej služby môže byť viac centralizovaná alebo decentralizovaná. Centralizácia môže prispievať k odpolitizovaniu štátnej služby, väčšej transparentnosti a spravodlivosti v praxi riadenia, nevýhodou však môže byť spomalenie procesov a oslabenie zodpovednosti nadriadených a podriadených navzájom.

Stupeň centralizácie určuje nároky na koordináciu politiky štátnej služby. Centralizácia predpokladá, že existuje nejaká centrálna autorita zodpovedná za riadenie, pri decentralizovanom modeli je riadenie štátnej služby v rukách jednotlivých úradov, ministerstiev a pod. Väčšina krajín sa nachádza niekde uprostred tohto modelu, čo znamená, že niektoré funkcie riadenia sú viac centralizované a niektoré menej.¹⁴⁴

Horizontálna koordinácia pomáha zvýšiť efektivitu a účinnosť implementácie verejných politík v rámci verejnej správy. Podľa OECD štátna služba vyžaduje určitý centrálny orgán, vybavený dostatočnými právomocami na jej efektívnu koordináciu.¹⁴⁵ Modely môžu byť rôzne, môže ísť o samostatné inštitúcie alebo vládne štruktúry.

V podmienkach SR bol takouto inštitúciou Úrad pre štátnu službu, zriadený v roku 2002 s cieľom vytvoriť jednotnú, profesionálnu a etickú ŠS. Bol zriadený ako ústredný orgán štátnej správy pre ŠS a jeho hlavnou úlohou bola apolitická koordinácia riadenia ľudských zdrojov. K zrušeniu úradu došlo v roku 2006 a jeho právomoci v oblasti ŠS prešli na jednotlivé SÚ, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR a na Úrad vlády SR. Vláda prestala fixne stanovovať počty ŠZ, bolo na rozhodnutí jednotlivých služobných úradov, prostredníctvom koľkých a akých zamestnancov bude plniť svoje úlohy, limitom boli jeho finančné prostriedky. Dôsledkom však bolo aj zvýšenie politizácie ŠS, napríklad prostredníctvom politických nominácií vedúcich SÚ, čím sa prax vrátila do obdobia pred rokom 2002. Postupom času sa však ukázalo, že určitý stupeň koordinácie je nevyhnutný pre strategické riadenie štátnej služby. V roku 2013 prešiel z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR na Úrad vlády SR odbor pre štátnu službu a verejnú službu, ktorý mal na starosti aj prípravu nového zákona o štátnej službe.

Pri tvorbe nového zákona o štátnej službe sa otázke centrálnej koordinačnej entity venovala pozornosť, rovnako ako otázke odpolitizovania ŠS. *Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*¹⁴⁶ navrhla model **deľby riadenia ľudských zdrojov medzi Úrad vlády SR**, ktorý je gestorm zákona o štátnej službe a podlieha politickej moci a politicky nezávislú **Radu pre štátnu službu**, ktorá je koordinačným a monitorovacím orgánom a jej základným poslaním je ochrana princípov štátnej služby a etiky v štátnej službe. Pri určitých kompetenciách, napr.

¹⁴⁴ Staroňová K., Staňová L., Sičáková-Beblová E.: Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy. Univerzita Komenského v Bratislave, 2014, str. 114.

¹⁴⁵ European Principles for Public Administration, Sigma Papers No. 27. OECD, 1999, str. 26. Dostupné online: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

¹⁴⁶ Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020. Úrad vlády SR, prijatá uznesením vlády SR č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015.

plánovanie, koordinácia či implementácia zmien v štruktúre ľudských zdrojov je totiž výhodou politický mandát, naopak, pri iných je podliehanie politickej moci prekážkou. Táto štruktúra bola zakotvená v zákone o štátnej službe.

ÚRAD VLÁDY SR

Úrad vlády je podľa zákona o štátnej službe ústredným orgánom štátnej správy aj pre štátnozamestnanecké vzťahy. Cieľom tohto konceptu je najmä zabezpečenie jednotného postupu služobných úradov pri aplikácii zákona o štátnej službe a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie.

Oblasť štátnej služby má na starosti Sekcia štátnej služby a verejnej služby (ďalej sekcia), ktorá v spolupráci s akademickou obcou a zástupcami niektorých rezortov **vypracúva stratégie a analýzy v oblasti štátnej služby**. V rokoch 2015-2017 išlo o nasledujúce dokumenty:

- ❖ *Stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*. Úrad vlády SR, prijatá uznesením vlády SR č. 548/2015 zo dňa 7. októbra 2015, v nadväznosti na ňu aj *Správa o stave a realizácii Stratégie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015-2020*, vzatá na vedomie vládou SR 7. marca 2018,
- ❖ *Performance appraisal in the EU member states and the European Commission*. Katarína Staroňová, Úrad vlády SR, 2017,
- ❖ *Remuneration and benefits on Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission*. Staňová, Ľ. a kol, Úrad vlády SR, 2017.

V súčasnosti sekcia pripravuje:

- ❖ koncepciu odmeňovania v štátnej službe,
- ❖ koncepciu zavedenia a rozvoja líderstva,
- ❖ analýzu pracovných činností v rámci opisov ŠZM, ktorej výsledky budú využité pri príprave Centrálného informačného systému štátnej služby,
- ❖ analytický modul, ktorý bude zabezpečovať prípravu analýz a reportov z modulov a registrov Centrálného informačného systému štátnej služby.

V súvislosti so vzdelávaním ŠZ Úrad vlády SR zriadil **Centrum vzdelávania a hodnotenia štátnych zamestnancov**. Bližšie v časti 4.4 *Kariérny rast, budovanie kapacít a vzdelávanie - Inštitúcie poskytujúce vzdelávanie*.

Úrad vlády v oblasti ŠS vykonáva aj **kontrolnú činnosť**,¹⁴⁷ v roku 2018 vykonala sekcia sedem kontrol zameraných na dodržiavanie zákona o štátnej službe a vykonávacích predpisov. V šiestich kontrolovaných subjektoch boli zistené porušenia, najviac nezrovnalostí sa týkalo aplikácie prechodných ustanovení zákona a vyhlasovania VK.

¹⁴⁷ Zákon č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.

Metodická a školiaca činnosť sekcie v roku 2018 zameraná na jednotné uplatňovanie zákona viedla k vypracovaniu ôsmich metodických usmernení k najčastejším otázkam SÚ k zákonu o štátnej službe, 170-tich stanovísk na základe žiadostí SÚ či fyzických osôb, ďalšie stanoviská boli poskytnuté formou osobných konzultácií. Sekcia tiež realizovala sedem školení k zákonu o štátnej službe, najmä pre personalistov a zamestnancov osobných úradov.

Zamestnanci sekcie sú zapojení do práce **v medzinárodných štruktúrach** (OECD, EUPAN,¹⁴⁸ a EUPAE¹⁴⁹).

RADA PRE ŠTÁTNU SLUŽBU

Rada pre štátnu službu bola zriadená ako **nezávislý koordinačný a monitorovací orgán**, ktorý dohliada na **dodržiavanie a ochranu princípov štátnej služby** a vykonáva **dohľad nad etikou v štátnej službe**. V podmienkach SR ide o úplne novú inštitúciu.

Požiadavka nezávislosti rady od politických vplyvov sa premietla do spôsobu jej kreovania. Predsedu rady i členov rady volí a odvoláva NR SR, pričom každého z nich navrhuje iný subjekt, zánik funkcie člena rady je tiež zákonom taxatívne vymedzený. Činnosť rady je z organizačného, technického a personálneho hľadiska financovaná z rozpočtu ÚV SR.

Rada za svoju činnosť zodpovedá NR SR, bližšie o činnosti rady pojednáva kapitola *5 Princípy štátnej služby a etika v štátnej službe*.

Pokiaľ ide o uplatňovanie zákona o štátnej službe, rada dohliada na uplatňovanie princípov ŠS. Vykonáva tiež dohľad nad Etickým kódexom štátneho zamestnanca. V prípade zistenia porušenia odporučí SÚ prijatie nápravného opatrenia a súčasne o takomto postupe informuje ÚV SR, ktorý môže vykonať kontrolu a zvážiť ďalšie kroky, napríklad metodické usmernenie SÚ, navrhnúť legislatívnu úpravu a pod.

Odporúčania

V súvislosti s výkonom činnosti rady a v nadväznosti na ustanovenie zákona o štátnej službe, ktoré deklaruje zodpovednosť rady za svoju činnosť voči NR SR, považujeme za potrebné upraviť ustanovenia o pôsobnosti rady nasledovne:

- ❖ V prípade, že rada zistí **porušenie princípov štátnej služby** zo strany SÚ, je zo zákona povinná o tejto skutočnosti bezodkladne písomne upovedomiť ÚV SR. Pokiaľ však rada zodpovedá za svoju činnosť Národnej rade SR, myslíme si, že by o porušení princípov štátnej služby mala **upovedomiť aj NR SR**.
- ❖ Návrhy na **zmenu alebo doplnenie právnych predpisov** upravujúcich výkon štátnej služby môže rada podľa zákona predkladať Úradu vlády SR, ktorý tieto

¹⁴⁸ European Public Administration Network: Európska sieť pre verejnú správu.

¹⁴⁹ European Public Administration Employers: Združenie zamestnávateľov vo verejnej správe.

návrhy nemusí akceptovať. V súvislosti s postavením rady ako nezávislého orgánu zriadeného na ochranu princípov ŠS máme za to, že na základe problémov s uplatňovaním ustanovení právnych predpisov upravujúcich výkon štátnej služby v aplikačnej praxi, by **návrhy na legislatívne zmeny rada mala predkladať národnej rade.**

ZDROJE

A Comparative Overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28. Európska komisia, 2017.

Bajžíková, Ľ. a kol.: Manažment ľudských zdrojov. Fakulta manažmentu, Univerzita Komenského v Bratislave, 2006.

Cardona F.: Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems. OECD, SIGMA, 1998.

Gigson, J. L. a kol.: Organizations – Behavior, Structure, Processes. Irwin, Chicago, 1998.

Government at a Glance 2011. OECD, 2011.

Government at a Glance 2017. OECD, 2017. Dostupné online: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en#page1

Prachárová, V.: Služobné hodnotenie na úrovni miestnej štátnej správy v SR – bez cieľa a bez účinku? SGI, 2018.

Prachárová, V., Košťál C.: Nový zákon o štátnej službe v kontexte medzinárodných odporúčaní. Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť SGI, 2017, str. 23.

Performance appraisal in the EU member states and the European Commission, Katarína Staroňová, Úrad vlády SR, 2017

Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions. United Nations Department of Economic and Social, 2000.

Public Service as an Employer of Choice, Policy Brief. OECD, 2006.

Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe, Priebežná správa. Ministerstvo financií SR, 2018.

Sigma paper No.12. Country Profiles of Civil Service Training Systems. OECD, 1997.

Správa o Slovensku 2019. Európska komisia, 2019. Dostupné online: https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/sprava_o_slovensku_2019_1.pdf

Staňová, Ľ. a kol.: Remuneration and benefits on Central Government Civil Service in the EU Member States and European Commission. Úrad vlády SR, 2017.

Staroňová, K., Gajduschek, G.: Public administration education in CEE countries: Institutionalization of a discipline. Policy and Society 35, 2016, str. 351-370.

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

Stratégia riadenia ľudských zdrojov v ŠS na roky 2015-2020. Úrad vlády SR, 2015.

Štátna služba v roku 2013. Úrad vlády SR, 2013.

5 PRINCÍPY ŠTÁTNEJ SLUŽBY A ETIKA V ŠTÁTNEJ SLUŽBE

Dohľad nad dodržiavaním zákona o štátnej službe je kompetenčne rozdelený medzi Úrad vlády SR a Radu pre štátnu službu. Rade prináleží **dohľad nad princípmi štátnej služby** a vykonávať ho môže na základe vlastnej činnosti alebo na základe podnetu o porušení princípov štátnej služby. Je tiež poverená **dohľadom nad etickým kódexom** štátneho zamestnanca, avšak vzhľadom na to, že tento právny predpis v roku 2018 ešte nebol prijatý, venuje sa len aktivitám pri ochrane princípov štátnej služby.

5.1 DOHĽAD NAD DODRŽIAVANÍM PRINCÍPOV ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Princípy štátnej služby¹⁵⁰ predstavujú určitý hodnotový rámec a východiská pre aplikáciu konkrétnych ustanovení zákona o štátnej službe. Tým, že sú prepojené na hodnoty vyplývajúce z Ústavy SR, pomáhajú vysvetliť jednotlivé inštitúty zákona, do ktorých sú premietnuté a sú základmi, na ktorých by sa mala budovať profesionálna, dôveryhodná, efektívna a stabilná štátna služba. Zákon teda rade zveril nezastupiteľné miesto pri výkone kontroly dodržiavania základných ideí zákona.

Zákon stanovuje **kto** (občan alebo štátny zamestnanec), **v akej forme** (písomne) a **v akej veci** (porušenie princípov ŠS) je oprávnený **podať podnet**. Pokiaľ podávateľ podnetu nesplní uvedené požiadavky, môžu ním poskytnuté informácie slúžiť rade na jej vlastnú zisťovaciu činnosť, nepôjde však o formálne vybavenie podnetu daného podávateľa.

Pri vybavovaní podnetov je rada oprávnená vyžadovať **súčinnosť** od služobných úradov, môže využiť aj informácie od podávateľa podnetu alebo iné relevantné zdroje.

V prípade zistenia porušenia Rada odporučí služobnému úradu prijatie **nápravného opatrenia** a súčasne informuje o takomto postupe Úrad vlády SR, ktorý môže vykonať kontrolu¹⁵¹ a zvážiť aj ďalšie kroky (metodické usmernenie služobných úradov, návrh legislatívnej zmeny a pod.). Závery rady môžu zároveň poslúžiť štátnemu zamestnancovi pri ochrane jeho práv, napríklad v konaní pred súdom.

Závery vyplývajúce z vybavovania podnetov neslúžia len pre nápravu v konkrétnom prípade. Rada ich ďalej využíva aj pri formulovaní **všeobecných odporúčaní na zlepšenie stavu štátnej služby** prostredníctvom Správy o stave a vývoji štátnej služby, pri vypracúvaní odborných štúdií alebo pri návrhoch na zmenu právnych predpisov.

¹⁵⁰ Čl. 1-9 zákona o štátnej službe.

¹⁵¹ Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.

PREHL'AD RIEŠENÝCH PODNETOV

Rada od svojho vzniku dostávala rôzne podania od občanov a štátnych zamestnancov. Zároveň sa ukázalo, že mnohé služobné úrady či štátni zamestnanci nemajú presné vedomosti o kompetenciách Rady.¹⁵² Počet nekvalifikovaných podaní (napr. žiadosti o výklad ustanovení zákona o štátnej službe, podania týkajúce sa zamestnaneckých vzťahov podľa iných predpisov a pod.) tak bol pomerne vysoký, možno však predpokladať, že v budúcnosti počet podnetov podľa zákona vzrastie.

Pri hodnotení počtu riešených podnetov treba zohľadniť, že ide o prvý rok fungovania inštitúcie a o **nový prvok v systéme ochrany štátnozamestnaneckých vzťahov**, s ktorým nemajú dotknuté subjekty skúsenosti. Tiež sa ukázalo, že podnety sú veľmi odlišné po skutkovej a právnej stránke, čo sa premieťa do rôznej náročnosti a dĺžky ich riešenia. Niektoré podnety obsahovali podozrenia z porušenia viacerých princípov štátnej služby súčasne.

V roku 2018 bol celkový počet podaní 41, z toho 22 predstavovalo kvalifikované podnety. Rada zistila porušenie princípov ŠS v šiestich prípadoch. V týchto prípadoch odporučila aj prijatie nápravných opatrení, v jednom prípade služobný úrad prijal iné než radou odporúčané opatrenia.

Riešené oblasti:

- ❖ **vybavovanie sťažností** štátnych zamestnancov voči služobným úradom (služobné úrady nevybavili sťažnosti štátnych zamestnancov v zákonnej lehote do 60-tich pracovných dní, čím bol porušený princíp zákonnosti podľa zákona),
- ❖ **služobné hodnotenia** za rok 2017 (k porušeniam princípu zákonnosti dochádzalo zo strany služobných úradov predovšetkým nesprávnou aplikáciou právnych ustanovení na tento inštitút),
- ❖ **udeľovanie disciplinárnych opatrení** štátnym zamestnancom,
- ❖ **organizačné zmeny**,
- ❖ ukončenie štátnozamestnaneckého pomeru,
- ❖ zmeny platovej triedy a pridelovania osobných príplatkov,
- ❖ realizácia výberových konaní.

Podozrenia z porušenia sa týkali nasledujúcich princípov ŠS: princíp zákonnosti, princíp transparentného zamestnávania, princíp efektívneho riadenia, princíp transparentného a rovnakého odmeňovania, princíp rovnakého zaobchádzania, princíp profesionality, princíp stability a princíp neustrannosti.

Zistené porušenia princípov ŠS:

- ❖ princíp zákonnosti: šesťkrát,
- ❖ princíp efektívneho riadenia: štyrikrát,
- ❖ princíp profesionality: dvakrát,

¹⁵² Bližšie napríklad Prachárová, V., Kačur, J.: Fluktuácia zamestnancov a nový zákon o štátnej službe v kontexte štátnej správy. SGI, 2018.

❖ princíp transparentného a rovnakého odmeňovania: raz.

V prípadoch, v ktorých po preskúmaní skutkového stavu rada zistila porušenie niektorého z princípov štátnej služby, odporučila služobnému úradu prijať **nápravné opatrenia na odstránenie nezákonného stavu a na zabezpečenie, aby sa v budúcnosti nežiaduci stav neopakoval**. K zisteným porušeniam princípov štátnej služby služobnými úradmi došlo najmä zlým výkladom niektorých ustanovení zákona, neodborným alebo nepozorným postupom zodpovedných štátnych zamestnancov. Vyskytli sa aj prípady, ktoré vzbudzovali podozrenie, že služobné úrady alebo konkrétni zamestnanci konali vedome v rozpore so zákonom a princípmi štátnej služby a ani opatrenia odporúčené radou neboli zo strany služobného úradu prijaté pozitívne.

Je nepochybné, že väčšine nedostatkov zo strany služobných úradov sa dá v budúcnosti predísť. Dôležité bude najmä organizovanie školení v problematických oblastiach zákonnej úpravy, profesionálny prístup k plneniu služobných úloh, kontrola zo strany vedúcich zamestnancov a neustály rozvoj schopností a vedomostí štátnych zamestnancov. Samotné podnety o porušení princípov štátnej služby sú dobrou pomôckou na zlepšenie fungovania štátnej služby, nakoľko poskytujú informácie o konkrétnych problémoch z praxe. Ich riešenia potom pomôžu nielen samotnej vybavovanej veci, ale môžu byť premietnuté do cielených opatrení v legislatíve či metodickom usmernení.

Hlavnou požiadavkou však naďalej zostáva, aby zo strany služobných úradov dochádzalo k čo najmenšiemu počtu pochybení a porušení princípov štátnej služby a aby sa v prípadoch, v ktorých k nim dôjde, našli štátni zamestnanci, ktorí sa na ne nebudú báť upozorniť, čím prispievajú k lepšiemu fungovaniu štátnej služby.

Rada hneď v začiatkoch svojej činnosti aktívne pracovala na tom, aby štátnych zamestnancov a občanov usmernila pri podávaní podnetov. Na svojej webovej stránke¹⁵³ zverejnila **postup pre podávateľov podnetov a formulár pre podávanie podnetov**. Prijala tiež **interný postup pre vybavovanie podnetov**, ktorým sa riadia jej členovia i odborní zamestnanci. Kancelária rady poskytovala aj e-mailové či telefonické konzultácie.

Dôležité je usmerniť občanov a štátnych zamestnancov nielen vo vzťahu k formálnej stránke podávania podnetov, ale aj pokiaľ ide o ich obsah. Rada spracovala a na webovej stránke zverejnila prehľad **princípov štátnej služby v spojení s ustanoveniami zákona**, ktoré sa k danému princípu viažu. Prehľad umožní podávateľom podnetu v konkrétnej situácii lepšie vyhodnotiť, či ide o porušenie niektorého z princípov, resp. ktorého z nich, pričom jednotlivé princípy bude rada bližšie rozpracúvať **v odborných štúdiách** a iných výstupoch. Doposiaľ rada v newsletteri *Služba* objasnila témy „Konflikt záujmov“ a „Politická neutralita“ spolu s modelovými príkladmi.

¹⁵³ Rada pre štátnu službu. Dostupné online: radaprestatnuslužbu.vlada.gov.sk.

Rada tiež ŠZ odporučila, aby v prípadoch podozrenia využili prostriedky ochrany v služobnom úrade (napr. sťažnosť ŠZ vo veciach vykonávania štátnej služby) a tiež, aby pri podaní podnetu svoje tvrdenia podložili relevantnými podkladmi. Časový odstup od momentu porušenia, ako aj jeho nedostatočné zdokumentovanie v danom čase sťažujú prešetrenie a vybavenie podnet, resp. aj následnú kontrolu zo strany ÚV SR či súdne konanie.

RYBRANÉ PRÍPADY

Vybavenie podnetu neslúži len náprave v konkrétnom prípade. Z posudzovaných prípadov je zrejmé, že porušenie princípov ŠS sa dotklo oveľa väčšieho počtu ŠZ, než koľkí podali podnet na radu – napríklad v prípadoch týkajúcich sa protizákonného postupu pri organizačných zmenách alebo služobnom hodnotení. Rada preto začala na svojej webovej stránke a v newsletteri *Služba* zverejňovať rozbor prípadov, ktoré riešila. Tieto výstupy slúžia na prevenciu porušovania princípov štátnej služby a môžu byť aj pomôckou pre štátnych zamestnancov pri ochrane ich práv vo vzťahu k služobnému úradu či v konaní na súde.

Rozbor vybraných prípadov:

Princípy zákonnosti, profesionality a efektívneho riadenia – organizačná zmena

V služobnom úrade došlo k organizačným zmenám formou dodatku k organizačnému poriadku. Služobný úrad však štátnych zamestnancov oboznámil s dodatkom k organizačnému poriadku až v piatok poobede v čase, kedy už podľa pravidiel pružného pracovného času štátni zamestnanci neboli povinní byť na pracovisku, pričom účinnosť organizačnej zmeny nastala v nasledujúci pondelok. Štátnym zamestnancom, ktorých sa organizačná zmena dotkla, boli dodatky k služobným zmluvám predkladané na podpis až po nadobudnutí jej účinnosti a so spätným dátumom.

Služobný úrad pochybil v tom, keď štátnych zamestnancov neoboznámil s dodatkom k organizačnému poriadku v dostatočnom predstihu pred nadobudnutím jeho účinnosti. Zo zákona zároveň vyplýva povinnosť služobného úradu zrealizovať organizačnú zmenu tak, aby štátnemu zamestnancovi neuplynula výpovedná doba po účinnosti organizačnej zmeny. V takom prípade by totiž štátny zamestnanec, ktorého služobné miesto bolo zrušené, nemohol vykonávať služobné úlohy, resp. služobný úrad by mu nemohol prideľovať prácu. Keďže zákon stanovuje dvojmesačnú výpovednú lehotu, účinnosť organizačnej zmeny môže nastať najskôr po uplynutí dvoch mesiacov po tom, ako služobný úrad získa vyjadrenia dotknutých štátnych zamestnancov k navrhovanej zmene.

Uvedené platí aj vo vzťahu k povinnosti služobného úradu vopred prerokovať návrhy služobných predpisov a opatrení, ktoré sa týkajú väčšieho počtu štátnych zamestnancov, s príslušným odborovým orgánom. Podľa informácie poskytnutej služobným úradom bola organizačná zmena predložená príslušnému odborovému

orgánu v piatok, pričom účinnosť nadobudla v nasledujúci pondelok. Zákon vyžaduje, aby boli návrhy, resp. opatrenia, s príslušným odborovým orgánom prerokované ešte predtým, než sú prijaté, a vyplynú z nich zákonom predpokladané skutočnosti, napríklad začne plynúť výpovedná lehota štátnemu zamestnancovi, ktorého miesto bolo organizačnou zmenou zrušené.

Uvedený postup služobného úradu nespĺňal princíp zákonnosti, nakoľko k organizačnej zmene došlo v rozpore so zákonom a rovnako tak sa nedá označiť za profesionálny, keď štátni zamestnanci zodpovední za prípravu a realizáciu organizačnej zmeny, vrátane informovania štátnych zamestnancov o nej, nekonali odborne a svedomito.

Pokiaľ ide o princíp efektívneho riadenia štátnych, tento vyžaduje, aby bolo riadenie štátnych zamestnancov efektívne a hospodárne a uplatňuje sa najmä riadením a kontrolou štátnych zamestnancov vedúcimi štátnymi zamestnancami, vytváraním podmienok na riadne vykonávanie štátnej služby prostredníctvom systemizácie štátnozamestnaneckých miest a služobného hodnotenia.

Organizačná zmena predstavuje významný zásah do riadenia služobného úradu a výkonu služobných úloh štátnymi zamestnancami a preto je potrebné ju naplánovať a zrealizovať tak, aby prebehla plynulo, hospodárne a nenarušila výkon služobných úloh.

V posudzovanom prípade v dôsledku postupu služobného úradu nastala situácia, keď dotknutí štátni zamestnanci nemali včas vedomosť o tom, v ktorom organizačnom útvere sú zaradení, kto je ich nadriadený, ako sa zmení ich pracovná náplň a pod. Takýto postup podľa rady nezodpovedá požiadavke na efektívne riadenie štátnych zamestnancov.

Na základe zisteného skutkového stavu rada odporučila služobnému úradu prijať tieto nápravné opatrenia:

- ❖ preškolenie zamestnancov zúčastnených na príprave, realizácii a komunikácii organizačných zmien v služobnom úrade,
- ❖ vyvodenie zodpovednosti voči zamestnancom, ktorí pripravili a realizovali predmetnú organizačnú zmenu,
- ❖ zohľadnenie porušenia princípov štátnej služby v služobnom hodnotení týchto zamestnancov.

Služobný úrad prijal tieto nápravné opatrenia:

- ❖ oboznámil dotknutých štátnych zamestnancov so zákonnými postupmi prípravy, realizácie a komunikácie organizačných zmien,
- ❖ pripravil na základe odporúčania rady metodické usmernenie k zákonnému procesu vykonávania organizačných zmien zohľadňujúc aj novú povinnosť služobných úradov oznamovať pripravované organizačné zmeny Úradu vlády SR; metodické usmernenie bude vedúcim štátnym zamestnancom prezentované a sprístupnené na porade vedenia SÚ.

Princípy zákonnosti, efektívneho riadenia, profesionality, transparentného a rovnakého odmeňovania – generálny tajomník

V tomto prípade oznamovateľ vyjadril podozrenie z porušovania princípov štátnej služby služobným úradom, zastúpeným generálnym tajomníkom služobného úradu. Konkrétne malo v služobnom úrade dochádzať k dlhodobému porušovaniu princípu zákonnosti, princípu efektívneho riadenia, princípu profesionality a princípu rovnakého zaobchádzania uvedených v zákone.

Pri vybavovaní podnetu bolo zistené viacnásobné porušenie princípu zákonnosti služobným úradom. K jeho porušeniu došlo pri zanedbaní povinností generálneho tajomníka, ktorý na čas svojej práceneschopnosti nepoveril podriadeného štátneho zamestnanca alebo štátneho zamestnanca v služobnom pomere zastupovaním. K porušeniu princípu zákonnosti a zároveň k porušeniu princípu transparentného a rovnakého odmeňovania došlo v prípade, keď generálny tajomník vykonával služobné hodnotenie štátnych zamestnancov, a to aj napriek tomu, že nešlo o zamestnancov jemu priamo podriadených ale o zamestnancov zaradených do nižších organizačných útvarov s vlastnými vedúcimi zamestnancami. Generálny tajomník takýto postup pri služobnom hodnotení obhajoval tým, že títo vedúci zamestnanci neabsolvovali školenie zamerané na služobné hodnotenie a z tohto dôvodu nemali byť oprávnení hodnotiť podriadených štátnych zamestnancov. Rada uvádza, že zo žiadneho ustanovenia zákona nevyplýva povinnosť vedúcich zamestnancov zúčastniť sa na školení zameranom na služobné hodnotenie, ktoré by ich následne oprávňovalo vykonávať služobné hodnotenie. Ako porušenie princípu zákonnosti a princípu transparentného a rovnakého odmeňovania vyhodnotila rada tiež skutočnosť, že vedúcemu zamestnancovi nebol priznaný príplatok za riadenie, na ktorý mal zo zákona nárok.

K oznamovateľom namietanému porušovaniu princípu profesionality rada zistila, že konaním generálneho tajomníka došlo aj k porušeniu tohto princípu, keď pri výkone štátnej služby nekonal odborne a svedomito, najmä čo sa týka odmeňovania a hodnotenia štátnych zamestnancov služobného úradu. Služobný úrad tiež nepostupoval odborne pri čerpaní a používaní prostriedkov na tzv. reprefond, keď generálny tajomník opakovane porušil finančnú disciplínu v zmysle ustanovenia § 31 ods. 1 písm. b) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, keď používal verejné prostriedky nad rámec oprávnenia, čím došlo k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov.

V tomto prípade dochádzalo zo strany služobného úradu, zastúpeného generálnym tajomníkom k dlhotrvajúcemu porušovaniu princípov zákona o štátnej službe, nakoľko dlhodobo využíval zákonnú medzeru, podľa ktorej bol prakticky „nedotknuteľný.“ Až na základe upozornenia štátnych zamestnancov o dlhodobo nevyhovujúcom stave začali príslušné inštitúcie konať, čoho výsledkom bolo jeho odvolanie.

Na základe zisteného skutkového stavu rada odporučila služobnému úradu prijať tieto nápravné opatrenia:

- ❖ dôsledne dodržiavať povinnosti generálneho tajomníka služobného úradu vyplývajúce zo zákona a ostatných právnych predpisov pri riadení služobného úradu, hodnotení štátnych zamestnancov služobného úradu a pri čerpaní verejných prostriedkov;
- ❖ vykonávať hodnotenie štátnych zamestnancov ich priamymi nadriadenými vedúcimi zamestnancami;
- ❖ vopred prerokovávať s príslušným odborovým orgánom návrhy na zníženie alebo odobratie osobných príplatkov, služobných predpisov, opatrení na vytvorenie podmienok na riadne vykonávanie štátnej služby a opatrení ktoré sa týkajú väčšieho počtu štátnych zamestnancov; v prípade, že v služobnom úrade nepôsobí odborový orgán je služobný úrad povinný tieto veci prerokovať s dotknutými štátnymi zamestnancami.

Služobný úrad vydal na základe odporúčaných nápravných opatrení pokyn, ktorým uložil:

- ❖ dôsledne dodržiavať povinnosti generálneho tajomníka služobného úradu, vyplývajúce zo zákona a ostatných právnych predpisov pri riadení služobného úradu, hodnotení štátnych zamestnancov služobného úradu a pri čerpaní verejných prostriedkov,
- ❖ zabezpečiť dôsledné vykonávanie hodnotenia štátnych zamestnancov služobného úradu ich priamymi nadriadenými vedúcimi zamestnancami,
- ❖ dodržať povinnosť prerokovania návrhov na zníženie alebo odobratie osobných príplatkov s dotknutými štátnymi zamestnancami. Toto opatrenie platí, kým v služobnom úrade nepôsobí odborový orgán.

Princíp zákonnosti

Predmetné podozrenie z porušenia princípu zákona o štátnej službe vychádzalo zo skutočnosti, že termín služobného hodnotenia bol oznámený hodnoteným štátnym zamestnancom zo strany hodnotiteľa v deň konania služobného hodnotenia prostredníctvom služobného e-mailu s tým, že hodnotiaci rozhovor nebude vykonaný individuálne s každým štátnym zamestnancom, ale hromadne, nakoľko sa bude hodnotiť iba obdobie od účinnosti zákona o štátnej službe do konca roka 2017.

Služobný úrad nespochybnil podozrenia štátneho zamestnanca z porušenia princípu zákonnosti podľa čl. 2 zákona o štátnej službe, ale naopak priznal, že došlo k nesprávnemu postupu služobného hodnotenia spočívajúcim v nedodržaní ustanovení zákona o štátnej službe. Tvrdil však, že procesné nedostatky pri realizácii služobného hodnotenia nemajú za následok jeho obsahovú zmenu a na výsledku služobného hodnotenia štátneho zamestnanca trval.

Rada nemohla súhlasiť s vyjadrením služobného úradu, pretože skutočnosť, že hodnotený štátny zamestnanec sa má v zmysle platnej právnej úpravy možnosť v priebehu výkonu služobného hodnotenia vyjadriť k hodnoteným oblastiam, má faktický vplyv na výsledok služobného hodnotenia, nakoľko hodnotiteľ je povinný zrážky bodov v jednotlivých hodnotených oblastiach odôvodniť a hodnotený štátny

zamestnanec má právo sa k tomu vyjadriť. Argumentáciu služobného úradu, ktorej účelom je legalizácia nezákonného postupu, rada preto nemohla akceptovať.

Po objektívnom preskúmaní podnetu dospela rada k jednoznačnému záveru, že zo strany služobného úradu došlo k porušeniu princípu zákonnosti podľa čl. 2 zákona o štátnej službe, nakoľko konal v rozpore s § 122 ods. 10 zákona o štátnej službe, podľa ktorého má hodnotiteľ alebo predseda komisie pre služobné hodnotenie povinnosť oznámiť hodnotenému štátnemu zamestnancovi termín služobného hodnotenia najmenej tri dni pred jeho vykonaním. Rovnako tak porušil aj § 123 ods. 4, podľa ktorého sa služobné hodnotenie uskutočňuje formou hodnotiaceho rozhovoru medzi hodnotiteľom alebo komisiou pre služobné hodnotenie a hodnoteným štátnym zamestnancom.

Na základe zisteného skutkového stavu rada odporučila služobnému úradu prijať tieto nápravné opatrenia:

- ❖ prijať opatrenia na zabezpečenie zákonného výkonu služobného hodnotenia štátnych zamestnancov,
- ❖ napraviť vzniknutý stav nezákonného služobného hodnotenia s dotknutým štátnym zamestnancom.

Služobný úrad prijal tieto nápravné opatrenia:

- ❖ dotknutý štátny zamestnanec bol informovaný viac ako tri dni vopred o tom, že absolvuje nové služobné hodnotenie za rok 2017 v súlade s ustanoveniami zákona o štátnej službe,
- ❖ nové služobné hodnotenie za rok 2017 bolo vykonané priamym nadriadeným vedúcim zamestnancom formou hodnotiaceho rozhovoru,
- ❖ všetkým vedúcim zamestnancom bolo výslovne odporúčané, aby pri výkone služobného hodnotenia štátnych zamestnancov postupovali v zmysle zákona o štátnej službe a vyhlášky č. 136/2017 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o služobnom hodnotení.

Princíp zákonnosti a efektívneho riadenia – výberové konanie

Podnet podal štátny zamestnanec (ďalej len „oznamovateľ“) pre podozrenie z porušovania princípu zákonnosti, princípu profesionality, princípu stability a princípu rovnakého zaobchádzania podľa zákona o štátnej službe jeho priamym nadriadeným, ako aj ďalšími zamestnancami úradu. Na pracovisku malo dochádzať k stupňujúcemu sa nátlaku zo strany vedenia, ktorého cieľom malo byť ukončenie štátnozamestnaneckého pomeru pre údajnú nedostatočnú kvalifikáciu oznamovateľa. Nadriadený mal spochybňovať jeho prácu, hľadať v nej nedostatky či odmietat podpísať oznamovateľom vypracované rozhodnutia. Celá situácia mala vyvrcholiť vyhrážaním sa zo strany nadriadeného, že bude oznamovateľovi robiť problémy, ak dobrovoľne neodíde.

Pri vybavovaní podnetu rada zistila, že služobný úrad porušil princíp zákonnosti podľa čl. 2 zákona o štátnej službe tým, že oznamovateľa zaradil do výberového konania na

obsadenie štátnozamestnaneckého miesta v tomto služobnom úrade a ten sa následne sa podľa výberovej komisie stal jediným úspešným uchádzačom, a to aj napriek tomu, že nespĺňal požiadavky vyhláseného výberového konania, konkrétne osobitný kvalifikačný predpoklad, ktorý bol podmienkou výkonu odbornej činnosti. Uvedené skutočnosti boli jednoznačne preukázané dokumentom o vyhlásení výberového konania a tiež životopisom oznamovateľa. O nedostatku kvalifikácie mal byť pritom priamo informovaný aj predseda výberovej komisie, ktorý sa mal vyjadriť, že to nepredstavuje problém. Takýto postup služobného úradu a dotknutých štátnych zamestnancov sa ani v najmenšom nedá pokladať za profesionálny.

Konaním služobného úradu v procese výberového konania bol zároveň porušený aj princíp efektívneho riadenia podľa čl. 4 zákona o štátnej službe, nakoľko predmetné výberové konanie nie je možné označiť ako efektívne a hospodárne. Výberové konanie totiž muselo byť zopakované, čo predstavuje opätovné vynaloženie verejných financií na jeho realizáciu.

Z uvedeného prípadu vyplýva, že služobné úrady by mali v procese výberových konaní postupovať obzvlášť zodpovedne a dôsledne vyhodnocovať splnenie jednotlivých zákonných podmienok. Týmto postupom by sa zamedzilo vzniku situácií, keď po absolvovaní celého procesu výberového konania ostáva obsadzované štátnozamestnanecké miesto prázdne, čo na jednej strane predstavuje komplikácie pre dotknutý služobný úrad pri riadení ľudských zdrojov a rozdeľovaní práce a na druhej strane si vyžaduje opätovné vynaloženie finančných prostriedkov štátu, ktoré by mohli byť využité efektívnejšie.

Rada služobnému úradu odporučila prijať tieto nápravné opatrenia:

- ❖ *zosúladiť faktický stav s právnym stavom veci,*
- ❖ *do budúcnosti zabezpečiť svedomité zisťovanie splnenia podmienok účasti na výberových konaniach.*

5.2 ETICKÝ KÓDEX ŠTÁTNEHO ZAMESTNANCA

Rada podľa zákona o štátnej službe vykonáva vypracúva návrh Etického kódexu štátneho zamestnanca a tiež vykonáva dohľad nad jeho dodržiavaním. V roku 2018 **vypracovala návrh EK s cieľom zakotviť jednotné pravidlá etiky pre všetkých štátnych zamestnancov** v SR. K jeho tvorbe pristúpila participatívnym spôsobom a zapojila do nej služobné úrady, štátnych zamestnancov aj expertov z oblasti etiky v SR, pričom tiež uskutočnila niekoľko konzultácií s expertmi zo zahraničia.

Za účelom získania poznatkov v oblasti etiky oslovila formou dotazníka 52 vybraných SÚ, z ktorých 19 už malo svoj vlastný interný kódex etických pravidiel. Spätná väzba pri tvorbe etického kódexu však bola dôležitá aj v prípade samotných ŠZ a bývalých ŠZ, ktorým bol tiež predložený dotazníkový prieskum, prebiehajúci v mesiacoch máj a jún 2018. Možnosť vyjadriť sa využilo **5 827** jednotlivcov – z toho **5 781** súčasných zamestnancov v štátnej službe (viac ako **15%** všetkých ŠZ) – a poskytli tak cenný

pohľad na etické výzvy, ktorým ako zamestnanci v štátnej službe čelia pri výkone svojho povolania.

Na procese prípravy EK sa podieľali aj SÚ a experti na danú problematiku. Bola vytvorená pracovná skupina, do ktorej SÚ podľa záujmu nominovali svojich zástupcov. Táto skupina sa zaoberala zozbieraním námetov, sumarizáciou doterajších skúseností a pripomienkovaním návrhov predložených radou. Zároveň sa uskutočnilo i viacero stretnutí pracovnej skupiny odborníkov z akademického prostredia, verejného sektora, advokátskej obce a mimovládnych inštitúcií, pričom aktívna spolupráca prebiehala i so sekciou štátnej služby a verejnej služby ÚV SR, ktorá je gestorm zákona o štátnej službe.

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 sankcionovania. Popri stanovení zásad etiky bola preto aj týmto oblastiam venovaná zo strany rady náležitá pozornosť. **Návrh EK bol radou schválený** uznesením dňa **04.09.2018** a následne predložený Úradu vlády SR, pričom MPK k tomuto dokumentu prebiehalo na prelome februára a marca 2019. Ku dňu predloženia tejto správy prebieha vyhodnocovanie vznesených pripomienok a ich spracovanie.

ZDROJE

Rada pre štátnu službu: <https://radaprestatnuszbu.vlada.gov.sk/>

Dotazníkový prieskum Rady pre štátnu službu pre štátnych zamestnancov, 2018.

Zber dát Rady pre štátnu službu od služobných úradov, 2018.