

EFEKTÍVNE RIADENIE ĽUDSKÝCH ZDROJOV V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

Abstrakt

Ľudský kapitál je dnes chápaný ako najdôležitejší zdroj organizácie, ovplyvňujúci jej efektívne fungovanie, či už vo sfére súkromnej alebo verejnej. V čase neustále sa meniacich podmienok, kedy technológia môže byť ľahko nahradená novou a lepšou, sú ľudia tí, ktorí, ktorých nie je možné nahradiť a riadia pokrok. Európske štrukturálne a investičné fondy podporujú v členských krajinách posilňovanie inštitucionálnych kapacít verejných inštitúcií a ich partnerských organizácií. Cieľom je vytvorenie stabilných a flexibilných inštitúcií, ktoré sú schopné reagovať na spoločenské zmeny a výzvy, ktoré sú otvorené diskusii s verejnosťou a sú schopné zavádzať nové spoločenské riešenia ako aj dodávať lepšie služby. Investícia do ľudských zdrojov vo verejnej správe je orientovaná na lepšie riadenie programov, lepšie služby občanom, efektívnejšie procesy organizácií, moderné riadenie a motivovaných a schopnejších zamestnancov verejnej správy.

Kľúčové slová: riadenie ľudských zdrojov vo verejnej správe, kvalita verejnej správy, výsledkovo orientované riadenie ľudských zdrojov

Abstract

Nowadays, human capital is considered to be the most important source in the organization impacting its effectiveness. It applies to both private and public institutions. In the fast changing environment, where technology can be easily replaced by other better and quicker one, there is still human being behind it that cannot be replaced and leads the progress.

European Structural and Investment Funds (ESIF) encourage its member states to enhance institutional capacity of public authorities and its stakeholders. The objective is to create institutions which are stable, but also flexible enough to react to the many societal challenges, open for dialogue with the public, able to introduce new policy solutions and deliver better services. The investment in the human capital of the public sector is oriented towards better policy making and administrative service delivery, more efficient organizational processes, modern

1 Mgr. Peter Lukáč, Katedra verejnej politiky a verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnava, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, Slovenská republika, plukac@me.sk

management, and motivated and skilled civil servants and magistrates.

Key words: human resource management in public sector, quality of public administration, results oriented management

1 ÚVOD

Ľudia ako spoločný prvok každej organizácie predstavujú jej zdroje, ktoré sa formou spoločnej práce pričínajú o nové hodnoty a prosperitu organizácie. Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR popri plánovaných reformách v rezorte uskutočňuje reformy aj vo vlastných vnútorných procesoch prebiehajúcich v oblasti riadenia. Cieľavedomé utváranie, rozvíjanie a uplatňovanie ľudských zdrojov predpokladá systémovo koncipované riadenie ľudských zdrojov na základe strategických zámerov a cieľov ministerstva. Proces permanentného zlepšovania riadenia ľudských zdrojov je úzko spojený so základnými úlohami a funkciami manažmentu ministerstva, s potrebou moderného prístupu k ľudským zdrojom, založeného na vzájomnom prepojení riadenia ľudských zdrojov a strategických cieľov, ktoré sa realizujú v meniacom sa vnútornom aj vonkajšom prostredí. MŠVVŠ SR postupne realizuje zmeny v riadení vlastných ľudských zdrojov. Implementuje systém riadenia kvality CAF, pripravuje systém riadenia ľudských zdrojov prípravou pilotného projektu na jednej z najdôležitejších sekcií – Sekcii štrukturálnych fondov EÚ. Zamestnanci tejto sekcie (označovaní aj ako administratívne kapacity) sú v najväčšej miere vystavovaní tlaku a enormnej záťaži nielen zo strany riadiacich pracovníkov ministerstva ale aj zo strany prijímateľov a partnerov projektov pri riadení a administrácii projektov financovaných z Operačného programu Výskum a vývoj alebo Výskum a inovácie.

2 ANALÝZA SÚČASNÉHO STAVU RIADENIA ĽUDSKÝCH ZDROJOV V ŠTÁTNEJ SLUŽBE

Meniace sa sociálno-ekonomické prostredie núti aj verejnú správu sa prispôbovať meniacim sa potrebám súčasnej doby. Tá vyžaduje jednoduchší a otvorenejší prístup k občanom a uspokojovanie ich potrieb rovnako ako je to v súkromnej sfére. To si vyžaduje prispôbenie sa tejto požiadavke z hľadiska vnútorných procesov a organizačného zabezpečenia. Klientom je občan a teda cieľom každej verejnej inštitúcie by malo byť uspokojovanie potrieb svojich zákazníkov, t.j. občanov. Aj keď verejná sféra je do veľkej miery limitovaná a určovaná príkazmi „zhora“, je nevyhnutné, aby aj verejné inštitúcie fungovali

v podmienkach efektívnej a hospodárnej činnosti, prostredníctvom dodržiavania zásad moderného riadenia ľudského potenciálu. Základným predpokladom pre správne a efektívne riadenie ľudských zdrojov je existujúca a správne nastavená stratégia ľudských zdrojov.

Stratégia ľudských zdrojov predstavuje dlhodobý plán riadenia ľudského kapitálu podporujúci smerovanie organizácie. Stratégia v oblasti ľudských zdrojov by mala dať odpoveď na otázky, akých zamestnancov bude organizácia potrebovať k tomu, aby sa dosiahla strategické ciele, aké programy a aké iniciatívy v tejto oblasti musia byť vytvorené k tomu, aby sa udržala motivácia, trvalý rozvoj a vysoká výkonnosť zamestnancov a pod. V tejto oblasti možno konštatovať, že stratégia v oblasti riadenia a rozvoja ľudských zdrojov prakticky neexistuje na žiadnom ministerstve. Každé ministerstvo sa síce riadi určitými strategickými dokumentmi (programové vyhlásenie vlády, alebo materiál Prioritné úlohy Ministerstva školstva Slovenskej republiky na roky 2010 – 2014), chýba však ucelený materiál, ktorý by dekomponoval úlohy z týchto programových materiálov a definoval, resp. stanovoval stratégiu v oblasti ľudských zdrojov na ministerstve. Je teda možné konštatovať, že z pohľadu riadenia ľudských zdrojov na Ministerstve školstva, vedy výskumu a športu SR chýba základný dokument, ktorý by určoval dlhodobú i strednodobú stratégiu v oblasti ľudských zdrojov, čo negatívne ovplyvňuje aj ostatné činnosti ministerstva, nielen v oblasti riadenia a rozvoja ľudských zdrojov.

2.1 Inštitucionálne zastrešenie

V súčasnosti neexistuje dlhodobá stratégia rozvoja ľudských zdrojov vo verejnej správe. Neexistuje úrad pre štátnu, resp. verejnú službu, ktorý by inštitucionálne zastrešoval a koordinoval prácu s najhodnotnejším aktívom verejnej správy. Touto úlohou boli preto poverené ministerstvá – Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, Ministerstvo vnútra SR a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. V súčasnosti existuje čiastková stratégia v oblasti riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe a tou je koncepcie vzdelávania vo verejnej správe. Vypracovalo ju Ministerstvo vnútra SR, ktoré je gestorm strategické ESO. Jej cieľom je vytvorenie efektívnej, spoľahlivej a otvorenej verejnej správy.

Jednotný prístup k riadeniu administratívnych kapacít v oblasti riadenia EŠIF zabezpečuje Centrálny koordinačný orgán v zmysle metodického pokynu č. 21, verzia 2 (Informácia o stave administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie, riadenia a kontroly európskych štrukturálnych a investičných fondov, 2014).

Konečnú zodpovednosť za riadenie administratívnych kapacít majú na starosti jednotlivé riadiace orgány, ktoré v zmysle Zákon č. 292/2014 o príspevku poskytovanom z EŠIF sú zodpovedné za riadenie konkrétne prideleného

operačného programu.

A.1 Kľúčové oblasti riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe

Súčasný stav riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe pozostáva z ôsmich kľúčových oblastí:

- Štruktúry a kvantifikácie štátnych zamestnancov;
- Plánovania a vytváranie ŠZM,
- Výber štátnych zamestnancov na konkrétne ŠZM,
- Miera štandardizácie výberového procesu,
- Ukončenia štátnozamestnaneckého pomeru
- Služobné hodnotenie štátnych zamestnancov,
- Služobné odmeňovanie štátnych zamestnancov
- Vzdelávania štátnych zamestnancov,

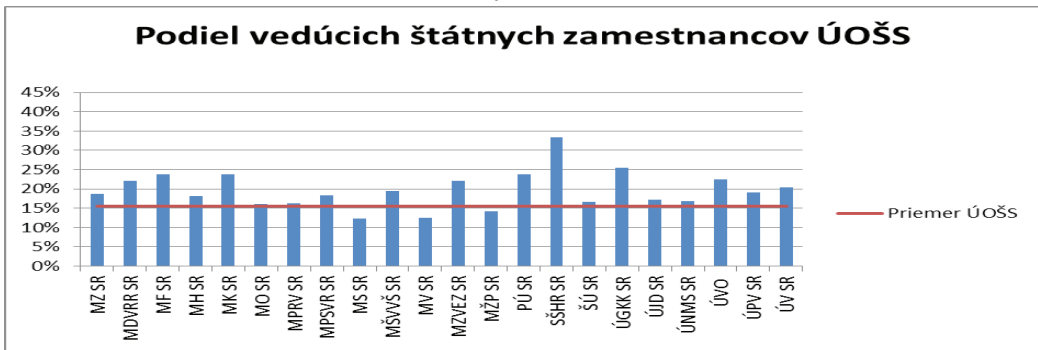
Keďže v súčasnosti neexistuje centrálny informačný systém, ktorý by obsahoval komplexné a spoľahlivé údaje o ktorejkoľvek z týchto oblastí, pri analyzovaní súčasného stavu jej potrebné vychádzať z prieskumov vykonaných Úradom vlády SR v priebehu rokov 2013 – 2015. K analýze je tiež možné použiť údaje zo sekundárnych zdrojov, ktorými sú najmä analýzy vykonané súkromnými spoločnosťami a medzinárodnými organizáciami.

Štruktúra a kvantifikácia zamestnancov štátnej služby

Na štátnu službu sa vzťahuje zákon o štátnej službe a taxatívne vymedzené ustanovenia Zákonníka práce v rámci tejto delegovanej pôsobnosti na štátnozamestnanecké vzťahy. Na verejnú službu sa vzťahuje zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, subsidiárne Zákonník práce, a zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

V orgánoch štátnej správy vykonáva štátnu službu 37 441 štátnych zamestnancov. V ústredných orgánoch pôsobí 14 564 štátnych zamestnancov, z ktorých je väčšina (87,7 %) v stálej štátnej službe. 16 % štátnych zamestnancov je vo funkcii vedúceho štátneho zamestnanca (viď graf 1). S fondmi Európskej únie (tzv. administratívne kapacity, resp. AK) pracuje cca 5 % zamestnancov. Ide o osobitnú kategóriu štátnych zamestnancov v štátnej službe s rizikom udržateľnosti, pokiaľ ide o jej financovanie a fluktuáciu.

Graf č. 1: Podiel vedúcich štátnych zamestnancov ÚOŠS



Zdroj: Prieskum ÚV SR 2014a

Informácia o počte vedúcich štátnych zamestnancov je dôležitá vzhľadom na osobitosti pri výberových konaniach a odmeňovaní. Z prieskumu vyplýva, že relatívne najviac (20 %) štátnych zamestnancov v rámci ÚOŠS (s výnimkou podriadených organizácií) je zaradených v 10. platovej triede. Súčasne z prieskumu vyplýva, že ÚOŠS zväčša využívajú 3 až 5 platových tried, s najväčšou koncentráciou okolo 10 platovej triedy.

Plánovanie a vytváranie štátnozamestnaneckých miest

Podľa OECD (The Government Workforce of the Future, 2013) je plánovanie ľudských zdrojov dôležitou súčasťou strategického riadenia verejného sektora a pomáha implementovať politiky, ako aj reagovať na zmeny v prostredí.

Limit počtu zamestnancov v kapitolách štátneho rozpočtu², osobitne v aparátoch ústredných orgánov, ako aj platy a mzdy zamestnancov aparátu na príslušný rozpočtový rok schvaľuje vláda SR svojím uznesením k zákonu o štátnom rozpočte na príslušný rok. V rámci uznesenia vlády SR nie je rozpis štátnozamestnaneckých miest (tzv. systemizácia) osobitne schvaľovaný. Ministerstvo financií SR v súvislosti s tvorbou a rozpisom rozpočtu eviduje kapitolami štátneho rozpočtu rozpísané limity počtu zamestnancov³, miezd, platov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní podľa jednotlivých odmeňovacích predpisov, v rámci celkových limitov, ktoré sú pre jednotlivé ministerstvá záväzné.

Na základe Prieskumu ÚV SR 2014c možno konštatovať, že väčšina služobných úradov ÚOŠS plánuje ŠZM a vedie vlastnú vnútrorezortnú systemizáciu podľa rôznych kritérií, od tých najjednoduchších po tie najkomplexnejšie, ako ukazuje pozitívny príklad MV SR. Nakoľko však zákon neustanovuje povinnosť plánovať

² Kapitola štátneho rozpočtu zahŕňa nielen aparát ÚOŠS, ale aj všetky jeho podriadené organizácie.

³ Napr. zamestnancov v štátnozamestnaneckom pomere, pri výkone práce vo verejnom záujme, (v služobnom pomere policajtov, colníkov a príslušníkov Hasičského a záchranného zboru), sudcov, prokurátorov a pod.

ŠZM v nadväznosti na organizačnú štruktúru, existujú služobné úrady, ktoré tak nerobia. Podobne nerozpisujú ŠZM v nadväznosti na ukazovatele ako napr. platová trieda, či druh štátnej služby, alebo rozpisujú len niektoré z ukazovateľov. Ako problematická sa javí aj skutočnosť, že v priebehu rozpočtového roka robí väčšina služobných úradov množstvo organizačných zmien, pričom procesný postup navrhovania ako aj schvaľovania zmien nie je jednotný, čo v praxi znamená, že služobné úrady môžu vykonať zmeny v plánovaní na základe rôznych kritérií a pravidiel. Tento stav zabraňuje systematickému a koordinovanému plánovaniu ŠZM na služobných úradoch, zabraňuje snahe vytvárať stabilný počet ŠZM a štátnych zamestnancov a umožňuje ad hoc zmeny v organizácii a ŠZM, čím sa môže stať zneužitelný ako potencionálny nástroj politizácie.

Výber a zaradovanie štátnych zamestnancov na konkrétne ŠZM

Súčasný zákon o štátnej službe ustanovuje v zásade tri spôsoby obsadzovania ŠZM:

- výber,
- výberové konanie
- preloženie štátneho zamestnanca.

Uskutočniť výberové konanie je povinné pri obsadzovaní ŠZM vedúcich zamestnancov, kým výber sa uplatňuje pri tzv. radových pozíciách. Výberové konanie môže byť zo štátnych zamestnancov a z občanov, ktorí sa uchádzajú o štátnu službu (vonkajšie výberové konanie) a zo štátnych zamestnancov v príslušnom služobnom úrade (vnútorné výberové konanie). Výber sa uskutočňuje iba z občanov, ktorí sa uchádzajú o štátnu službu a zo štátnych zamestnancov.

Súčasná právna úprava umožňuje obsadiť ŠZM v dočasnej štátnej službe, okrem ŠZM odborníka dočasne potrebného na plnenie úloh štátnej služby občanom, ktorý sa uchádza o štátnu službu alebo štátnym zamestnancom neformálnym spôsobom, keďže neexistuje povinnosť vyhlásiť výberové konanie či výber pri obsadzovaní ŠZM v dočasnej štátnej službe. Zároveň existuje možnosť prijať občana, ktorý sa uchádza o štátnu službu do dočasnej štátnej služby bez výberového konania alebo bez výberu na voľné ŠZM do obsadenia tohto miesta štátnym zamestnancom v stálej štátnej službe najviac po dobu šiestich mesiacov.

Štátni zamestnanci v dočasnej štátnej službe sa môžu zúčastniť takmer všetkých typov výberových konaní a výberov do stálej štátnej služby. V priebehu výkonu dočasnej štátnej služby získajú štátni zamestnanci potrebné skúsenosti, vedomosti a zručnosti, a tak môžu byť vo výberovom konaní na ŠZM v stálej štátnej službe spravidla zvýhodnení oproti občanom, ktorí sa tiež uchádzajú o tieto ŠZM. V dôsledku súčasnej právnej úpravy dočasnej štátnej služby vzniká v praxi akási možnosť „pred-výberu“ vhodného kandidáta na ŠZM v stálej štátnej službe.

Ďalším spôsobom obsadzovania ŠZM je preloženie štátneho zamestnanca

z jedného služobného úradu do druhého, resp. v rámci jedného služobného úradu. Preloženie je podmienené vnútorným výberovým konaním len pri vertikálnom preložení radových štátnych zamestnancov, t.j. pri obsadzovaní ŠZM vedúceho štátneho zamestnanca. Vedúceho štátneho zamestnanca možno preložiť na pozíciu iného vedúceho štátneho zamestnanca bez výberového konania, a to bez ohľadu na veľkosť útvaru, ktorý riadi (napr. vedúci oddelenia môže byť preložený na ŠZM generálneho riaditeľa), prípadne odbor štátnej služby, v ktorom doteraz vykonával funkciu vedúceho štátneho zamestnanca. Horizontálne preloženie, napr. preloženie do iného odboru štátnej služby alebo do inej funkcie (platovej triedy), podľa zákona nepodlieha výberovému konaniu ani výberu. K preloženiu v prípadoch, pri ktorých absentuje výberové konanie, dochádza teda na základe neformálnych kritérií, nakoľko formálne a štandardizované kritériá neexistujú. Absencia formálnych kritérií môže viesť k netransparentnému a neprofesionálnemu preloženiu štátnych zamestnancov. Taktiež môže dochádzať k nerovnosti príležitostí medzi štátnymi zamestnancami, nakoľko každý štátny zamestnanec nemá rovnaký prístup k informáciám o možnosti preloženia na iné ŠZM vedúceho štátneho zamestnanca, do inej funkcie (platovej triedy), či do iného odboru štátnej služby.

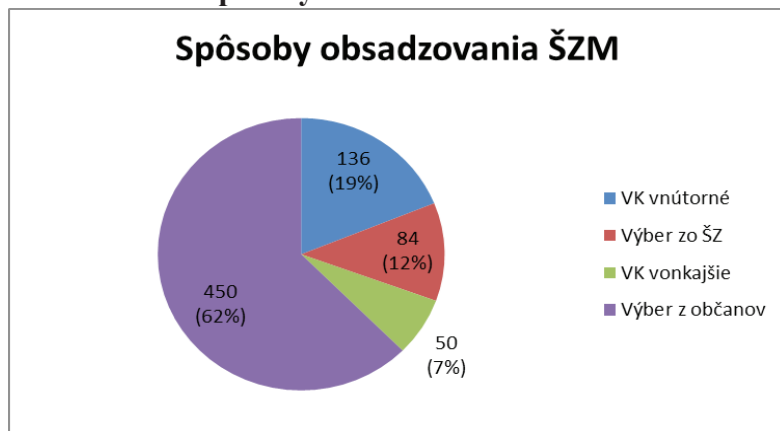
Podľa zákona o štátnej službe sa prostredníctvom výberových konaní alebo výberu overujú schopnosti, osobnostné vlastnosti a odborné znalosti uchádzača, vhodné vzhľadom na povahu činností, ktoré sa majú na obsadzovanom ŠZM vykonávať. Hodnotiace metódy, postup pri vykonávaní výberu a výberového konania, postup pri vyhodnocovaní výsledkov a spôsob kreovania výberových komisií podrobnejšie určujú interné predpisy služobných úradov. Proces získavania štátnych zamestnancov a proces obsadzovania ŠZM je decentralizovaný a nejednotný. V súčasnosti neexistuje právna norma, ktorá by tento proces zjednotovala, či ponúkala usmernenie ako tento proces vykonávať na profesionálnej a nestrannej úrovni. Podmienky prijatia ako aj profesionálna úroveň výberového konania do štátnej služby nie sú centrálné riadené, koordinované a kontrolované, ale závisia od prístupu služobného úradu, čím vzniká rôznorodosť v spôsobe prijímania uchádzačov do štátnej služby na jednotlivých služobných úradoch.

Podľa súčasného zákona o štátnej službe existuje predpoklad, že v súvislosti s postupom pri získavaní, rozmiestňovaní a zaradovaní štátnych zamestnancov môže nastať situácia kedy uchádzači môžu mať nerovnaké podmienky prijatia alebo štátnej služby a preloženia štátnych zamestnancov. Príčinou vzniku nerovností je formálne nastavenie výberového konania ako decentralizovaného procesu bez existencie centrálnych štandardov, absencia výberového konania pri preložení štátneho zamestnanca, ako aj uplatňovanie neformálnej praxe „predvýberu“ štátneho zamestnanca v dočasnej štátnej službe.

Zo 720 úspešných výberov a výberových konaní, ktoré sa konali v roku 2014

služobné úrady uplatňovali najmä vonkajšie spôsoby obsadzovania voľných ŠZM (Prieskum ÚV SR 2014c). Vonkajšie výberové konania a výbery z občanov predstavujú 69 % z celkového počtu všetkých výberov a výberových konaní (62 % výberov z občanov + 7 % vonkajších výberových konaní - Graf č. 2). Tieto údaje naznačujú, že služobné úrady pri obsadzovaní ŠZM preferujú otvorenú súťaž, ktorá im umožňuje čerpať z externých zdrojov - občanov. Toto platí najmä pri obsadzovaní ŠZM výberom, teda spôsobom, ktorý je využívaný pri obsadzovaní najmä tzv. radových ŠZM.

Graf č. 2 Spôsoby obsadzovania ŠZM



Zdroj: Prieskum ÚV SR 2014c

Pri obsadzovaní ŠZM výberovým konaním naopak dominuje vnútorné výberové konanie. Keďže výberové konania sú povinné pri obsadzovaní ŠZM vedúcich štátnych zamestnancov, vyplýva s toho, že služobné úrady preferujú vlastných štátnych zamestnancov pri obsadzovaní vedúcich ŠZM, čo pozitívne posilňuje kariérny prvok systému.

Navyše zo všetkých 720 úspešných výberových konaní a výberov až 71 % (513) vyhrali uchádzači, ktorí v čase výberového konania boli v dočasnej štátnej službe. Zvyšných 29 % (207) zahŕňa uchádzačov mimo dočasnej štátnej služby, t.j. občanov a štátnych zamestnancov v stálej štátnej službe. To znamená, že systém obsadzovania ŠZM nepodporuje získavanie štátnych zamestnancov z externých zdrojov, keďže títo uchádzači sú v menšine (29 %). Naopak, pri prijímaní štátnych zamestnancov do stálej štátnej služby dominuje prijímanie štátnych zamestnancov v dočasnej štátnej službe, ktorí sa dostali do dočasnej štátnej služby bez absolvovania výberu alebo výberového konania a tak mali možnosť získať viac skúseností, vďaka ktorým sú úspešnejší aj vo výberoch alebo výberových konaniach na ŠZM v stálej štátnej službe.

Podľa Prieskumu ÚV SR 2014a je v dočasnej štátnej službe približne 12 % štátnych zamestnancov. Ak nezahrnieme dva rezorty, z ktorých údaje neboli k dispozícii⁴, 20 % štátnych zamestnancov v dočasnej štátnej službe je prijatých na voľné ŠZM do obsadenia tohto miesta štátnym zamestnancom v stálej štátnej službe podľa § 17 ods. 3 písm. b) zákona o štátnej službe bez výberového konania alebo výberu. Môžeme sa domnievať, že tento typ dočasnej štátnej služby slúži na získavanie štátnych zamestnancov, ktorí sú následne úspešní vo výberovom konaní do stálej štátnej služby na to isté ŠZM, na ktorom počas šiestich mesiacov už štátnu službu vykonávali.

Na existenciu nerovností spôsobených neformálnou praxou „predvýberu“ poukazuje aj Prieskum ÚV SR 2013, ktorý mapoval názory štátnych zamestnancov na stav štátnej služby v roku 2011 a 2012.

Na tzv. predvýber upozorňuje aj Analýza AK 2014, ktorá konštatuje, že možnosti kariérneho rastu štátnych zamestnancov pracujúcich v oblasti eurofondov sú obmedzené kvôli skutočnosti, že sa ŠZM vedúcich zamestnancov najčastejšie obsadzujú tzv. predvýberom. Výsledkom je demotivácia štátnych zamestnancov, ktorí v služobnom úrade nadobúdajú skúseností s víziou kariérneho rastu a ich následný odchod z organizácie, t.j. výsledkom je vysoká fluktuácia (Analýza administratívnych kapacít a efektívnosti subjektov zodpovedných za EŠIF a AK prijímateľov pomoci, 2014)

Miera štandardizácie výberového procesu

Výberový proces zamestnancov sa riadi služobnými predpismi. Tie môžu zdefinovať postupy rôzne. Služobné predpisy definujú počet členov výberovej komisie, spôsob overovania odborných vedomostí, schopností a osobnostných vlastností, spôsob vyhodnotenia výsledkov, spôsob určenia poradia uchádzačov a rozhodovanie v prípade rovnakého výsledku viacerých uchádzačov. Nakoľko si každý ÚOŠS môže tieto predpisy definovať samostatne, v každej oblasti dochádza k rozdielnemu prístupu vo výberovom procese.

Problémom je tiež profesionalita členov výberovej komisie pri posudzovaní osobnostných vlastností a schopností uchádzačov. Možno predpokladať, že tam, kde existujú štandardy a kde sa vykonávajú v tomto smere školenia, je profesionalita vyššia. V roku 2014 školenia prebiehali len v 3 z 13-tich služobných úradov, čo znamená, že celková kvalita výberového procesu môže byť ohrozená.

Ukončenia štátnozamestnaneckého pomeru

Súčasný zákon o štátnej službe ustanovuje niekoľko spôsobov skončenia štátnozamestnaneckého pomeru:

- skončenie dohodou,

⁴ Údaj zahŕňa len ministerstvá a ÚV SR, okrem MPRV SR a MK SR.

- výpoveďou,
- okamžité skončenie,
- skončenie v skúšobnej dobe,
- skončenie na základe zákona.

Najproblematickejšie sa v praxi javí skončenie výpoveďou zo strany služobného úradu a okamžité skončenie.

Skončenie výpoveďou je možné len zo zákonom stanovených dôvodov. Najčastejším dôvodom skončenia štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou je zrušenie ŠZM, tzv. skončenie z organizačných dôvodov. Práve zrušenie ŠZM z organizačných dôvodov môže byť zneužitie na účelové skončenie štátnozamestnaneckého pomeru s konkrétnymi štátnymi zamestnancami. V tomto prípade môže služobný úrad skončiť štátnozamestnanecký pomer so štátnym zamestnancom výpoveďou, ak pre neho nemá iné vhodné ŠZM, alebo štátny zamestnanec nesúhlasí s trvalým preložením v služobnom úrade a nedohodne sa so služobným úradom inak. Následne sa však môže vytvoriť iné ŠZM s formálne inak formulovaným opisom činností ŠZM, no reálne s identickou náplňou práce. Pokiaľ nie sú jasne nastavené opatrenia proti takémuto konaniu, môže byť tento inštitút zneužívaný na skončenie štátnozamestnaneckého pomeru. Na druhej strane je to nástroj, ktorý umožňuje služobnému úradu určitú mieru flexibility vo vzťahu ku zmenám, napr. v súvislosti so zmenou kompetencií služobného úradu alebo zmenou činností vykonávaných služobným úradom. V tomto prípade sa služobný úrad zrušením ŠZM iba prispôbuje navrhovaným alebo vykonávaným zmenám úpravou svojej organizačno-personálnej štruktúry.

Okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru je možné len v prípade, že štátny zamestnanec závažne porušil služobnú disciplínu. Definíciu závažného porušenia služobnej disciplíny však zákon o štátnej službe neupravuje. Postup preukazovania porušenia služobnej disciplíny je ponechaný na interné predpisy jednotlivých služobných úradov. V súčasnosti neexistuje systémová ochrana voči zneužívaniu tohto nástroja na neodôvodnené a neúmerne rozširovanie porušení zo strany zamestnanca. Z tohto hľadiska súčasný zákon o štátnej službe nie je nástrojom, ktorý by prispieval k vytváraniu konkurenčného prostredia medzi zamestnancami a tak ovplyvňoval kvalitu ľudských zdrojov v štátnej službe.

Jedným z dôvodov ukončenia štátnej služby sú politické dôvody, často označované ako politizácia štátnej služby. V takýchto prípadoch dochádza najčastejšie ku skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru zo strany služobného úradu z dôvodu zrušenia ŠZM. Štátny zamestnanec môže dostať výpoveď, alebo ukončí štátnozamestnanecký pomer dohodou. Niektorí štátni zamestnanci využívajú skončenie štátnozamestnaneckého pomeru dohodou, nakoľko podniková kolektívna zmluva služobného úradu im umožňuje získať vyššie odstupné ako pri skončení štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou.

V roku 2014 bol celkový počet skončení štátnozamestnaneckého pomeru 1

098. Viac ako polovica z toho, 598 skončení štátnozamestnaneckého pomeru, predstavovali skončenia štátnozamestnaneckého pomeru v služobnom úrade MV SR, čo súviselo s realizáciou reformy ESO. Preto konkrétne tento údaj nie je možné považovať za ukazovateľ politizácie štátnej služby. Pri ďalších úvahách je preto potrebné abstrahovať od tohto údaju.

Zo zvyšných 500 skončení štátnozamestnaneckého pomeru bolo až 344, teda 68,8 % skončení štátnozamestnaneckého pomeru zo strany štátneho zamestnanca. Zo strany služobného úradu došlo ku skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru z dôvodu zrušenia ŠZM a následnému skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru dohodou v 11 % (55 prípadov) z celkového počtu skončení štátnozamestnaneckého pomeru a skončeniu výpoveďou z rovnakého dôvodu v 3,4% (17 prípadov) z celkového počtu skončení štátnozamestnaneckého pomeru. Z uvedeného vyplýva, že štátni zamestnanci väčšinou končia štátnozamestnanecký pomer na vlastnú žiadosť. Ak aj dôjde ku skončeniu štátnozamestnaneckého pomeru zo strany služobného úradu, dôvody, ktoré sa najčastejšie uvádzajú nesúvisia priamo s politizáciou (3,8 % skončení v skúšobnej dobe a 12,6 % skončení zo zákonných dôvodov ako napr. uplynutie dočasnej štátnej služby, úmrtie štátneho zamestnanca alebo skončenie štátnozamestnaneckého pomeru štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii). Skončenie štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou alebo dohodou z dôvodu zrušenia ŠZM predstavuje 17,4 %. Získané údaje teda nenasvedčujú tomu, že by politizácia v štátnej službe bola reálnym problémom. Tento záver však môže byť zapríčinený tým, že údaje sú z roku 2014. Iné závery by pravdepodobne vznikli, ak by už v súčasnosti existovali podobné údaje, t.j. vyhodnotenie zmien ŠZM spôsobené voľbami v marci 2016.

Ďalším možným ukazovateľom politizácie štátnej služby je odvolávanie vedúcich štátnych zamestnancov v priamej podriadenosti vedúceho služobného úradu, štatutárneho orgánu alebo štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii z funkcie bez uvedenia dôvodu. Počet takto odvolaných vedúcich štátnych zamestnancov bol v roku 2014 na vybraných ÚOŠS 8 z celkového počtu 500 skončení vedúcich zamestnancov. Výskumná vzorka je však príliš malá na to, aby sa na jej základe dali vyvodiť zovšeobecňujúce závery. Možno tiež predpokladať, že inštitút odvolania vedúceho štátneho zamestnanca z funkcie bez uvedenia dôvodu sa využíva najmä v čase politických zmien, napr. po parlamentných voľbách. Tým, že zákon umožnil odvolať niektorých vedúcich štátnych zamestnancov aj bez uvedenia dôvodu sa súčasne vytvoril priestor pre nestabilitu a deprofesionalizáciu štátnej služby vo vysokých manažérskych funkciách. Navyše tento stav neprispieva ku stabilizácii štátnej služby týchto štátnych zamestnancov v porovnaní s ostatnými vedúcimi štátnymi zamestnancami, ktorí môžu byť odvolaní z funkcie vedúcich štátnych zamestnancov len zo zákonom stanovených dôvodov (napr. nevykazuje určitý čas požadované výsledky, nemôže plniť povinnosti zo zdravotných dôvodov, bol dočasne vyslaný do cudziny, požiadal o odvolanie z funkcie).

Podľa prieskumov OECD (OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments, 2010) patrí Slovensko medzi krajiny s pomerne vysokou fluktuáciou pri zmene vlád, ktorá zasahuje aj hierarchicky nižšie pozície v organizácii. Na škále od 1 do 6, pričom 1 predstavuje najvyššie pozície v hierarchii a 6 najnižšie, v prípade Slovenska dochádza k výmene zamestnancov pri zmene vlád až po úroveň 4. OECD priemer pritom predstavuje úroveň 2-3. Výmena zamestnancov v top manažmente (úroveň 1) je podľa prieskumu OECD úplná pri zmene vlád. V prípade ostatných úrovní je výmena čiastočná. Tento trend pretrváva dodnes (*Developing a Sustainable Strategic Framework for Public Administration. Developing the Slovak Republic's Human Resources Management Strategy*, 2014).

Okrem fluktuácie pri zmene vlád, ktorá vypovedá o vplyve politického cyklu na stabilitu zamestnancov, OECD konštatuje vysokú fluktuáciu aj v dôsledku nízkych platových tried v štátnej správe, nedostatku kariérnych možností, či neistoty v zamestnaní (*OECD Public Governance Reviews: Slovakia, 2016*). Súkromný sektor predstavuje pre perspektívnych ľudí atraktívnejšieho zamestnávateľa pokiaľ ide o platové ohodnotenie, či kariérne možnosti. Tento stav predstavuje podľa OECD riziko pre budovanie a udržiavanie kapacít vo verejnom sektore (*OECD Public Governance Reviews: Slovakia, 2016*).

Vysoká fluktuácia na riadiacich pozíciách vo významnej miere ovplyvňuje aj plynulý chod riadenia programov EÚ a môže mať dopad aj na výšku čerpania eurofondov.

Služobné hodnotenie štátnych zamestnancov

Zákon o štátnej službe neustanovuje povinnosť vykonávať služobné hodnotenie štátnych zamestnancov, ale ustanovuje oprávnenie vedúcich štátnych zamestnancov hodnotiť podriadených štátnych zamestnancov. Z uvedeného vyplýva, že štátnych zamestnancov možno služobne hodnotiť počas celého obdobia vykonávania štátnej služby. Podrobnosti služobného hodnotenia tak, ako aj iné podrobnosti vykonávania štátnej služby, môžu služobné úrady upraviť v služobnom predpise, keďže absentuje zákonná povinnosť služobné hodnotenie uskutočňovať pravidelne na základe vopred určených kritérií. Ak sa aj služobné hodnotenie uskutočňuje, jeho výsledok nie je obligatórne previazaný na odmeňovanie napr. na zmenu funkčného platu. Povinné služobné hodnotenie prepojené na odmeňovanie pritom môže slúžiť ako nástroj zlepšenia kvality štátnej služby a súčasne ako motivačný prvok pre štátnych zamestnancov. Na väčšine ÚOŠS sa hodnotenie zamestnancov vykonáva zväčša ústne, vo väčšine prípadov nie je vôbec sformalizované. Absentujú formálne hodnotenia, ako napríklad formálne hodnotiace pohovory. Vedúci zamestnanci poskytujú obvykle zamestnancom ad-hoc neformálnu spätnú väzbu po skončení úlohy. Niektorí vedúci zamestnanci organizujú porady na pravidelnej báze so svojimi podriadenými, ktorých

súčasťou je aj hodnotenie pracovných výkonov. Ak absentuje aj služobný predpis o služobnom hodnotení, konkrétny postup (formu) služobného hodnotenia určuje vedúci štátny zamestnanec podľa vlastného uváženia (uskutočňuje sa písomné alebo ústne hodnotenie).

Služobné predpisy o služobnom hodnotení doteraz vydali len niektoré služobné úrady ako napr. MF SR, ŠÚ SR a MZVEZ SR. Pre MZVEZ SR však povinnosť hodnotiť kvalitu vykonávania štátnej služby a povinnosť vydať služobný predpis o hodnotení vyplýva zo zákona č. 151/2010 Z. z. o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Služobné odmeňovanie štátnych zamestnancov

Oblasť odmeňovania štátnych zamestnancov je tiež upravená zákonom o štátnej službe. Za predpokladu, že dochádza k rovnakej aplikácii zákona o štátnej službe služobnými úradmi, mal by byť postup odmeňovania rovnaký. Z praxe však vyplýva, že štátni zamestnanci sú nesprávne zaradovaní do platových tried a tiež, že výška funkčného platu sa odlišuje najmä výškou priznaného osobného príplatku, riadiaceho príplatku a osobného platu/mimoriadneho platu. Ani v oblasti riadenie administratívnych kapacít, t.j. zamestnancov podieľajúcich sa na riadení a implementácii operačných programov neexistuje jednotný prístup k odmeňovaniu. Na podporu riadenia a implementácie operačných programov slúžia prostriedky technickej pomoci. Tá umožňuje realizovať tzv. stabilizáciu administratívnych kapacít zabezpečujúcich implementáciu operačných programov formou odmien. Zásady stanovenia výšky stabilizácie pozostávajú z návrhov vedúcich zamestnancov a teda nevyplývajú zo žiadnych transparentne nastavených pravidiel odmeňovania.

V takomto systéme preto nie je prekvapením, že jedným z kľúčových problémov pracovnej sily je motivácia zamestnancov podávať vyššie výkony a na druhej strane problémom riadiacich pracovníkov udržanie efektívnych a výkonných zamestnancov v pracovnom pomere.

Súčasný zákon o štátnej službe ustanovuje, že štátnemu zamestnancovi patrí funkčný plat, ktorý tvorí súčet tarifného platu a rôznych príplatkov. Funkčný plat je aj mimoriadny plat, osobný plat a plat vo výške platu poslanca NR SR. Vzhľadom na množstvo rôznych príplatkov, ich podiel voči funkčnému platu a relatívnu voľnosť pri ich pridelení (predovšetkým pri osobnom príplatku) spôsobuje, že celý systém odmeňovania je relatívne netransparentný, nepredvídateľný a v konečnom dôsledku aj nespravodlivý.

V súčasnosti existuje 11 platových tried, čo by malo umožniť dostatočnú tzv. vertikálnu kompresiu. Ide o údaj, ktorý vypovedá o vzdialenosti medzi najnižším príjmom a najvyšším príjmom vertikálne naprieč platovými triedami. V praxi to znamená primerane veľký platový rozdiel medzi jednotlivými štátnozamestnaneckými pozíciami a medzi jednotlivými platovými triedami. Malý

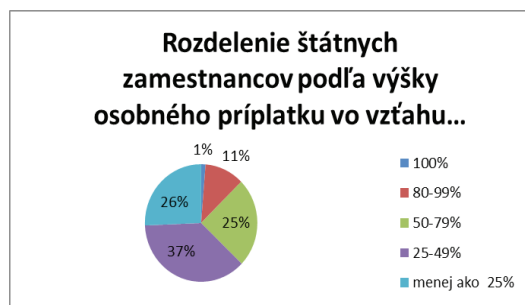
rozdiel medzi platmi štátnych zamestnancov, ktorí majú rôznu mieru zodpovednosti a rôznu náročnosť práce, totiž vytvára pocit nespravodlivosti a demotivuje štátnych zamestnancov v možnosti kariérneho rastu. Tento pomer by mal byť minimálne 1:4-5, ak hovoríme o profesionálnej štátnej službe s vysokoškolskými miestami na najnižšej priečke, a až 1:7 - 10, ak hovoríme o rozmedzí medzi platmi. V krajinách EÚ ide o rozdiel 12% a viac medzi jednotlivými platovými triedami. Takýto rozdiel umožňuje motivovať zamestnancov, aby prijali vyššiu zodpovednosť pri prechode medzi platovými triedami. Vertikálny kompresný pomer tarifného platu v SR má pomer 1:3, čo je veľmi nízky pomer. Navyše je tento vertikálny kompresný pomer v skutočnosti ešte nižší, keďže prvé tri platové triedy sa v praxi takmer vôbec nevyužívajú a väčšina ministerstiev využíva najvyššie tri platové triedy.

Okrem tarifného platu stanovovaného na základe platovej triedy a služobnej praxe štátneho zamestnanca sú dôležitými zložkami funkčného platu príplatky. Príplatky sú viazané na výkon činnosti ako napr. riadenie, zastupovanie vedúceho štátneho zamestnanca, práca v krízovej oblasti atď. Vzhľadom na objem, resp. pomer príplatkov k výške platových taríf je v súčasnosti najdôležitejší príplatok za riadenie a osobný príplatok.

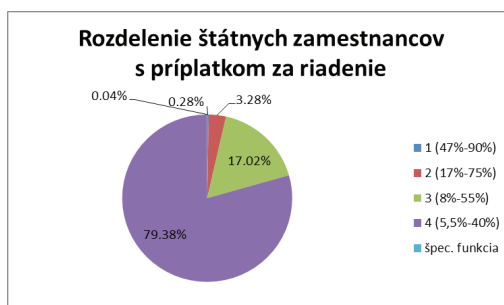
Štátnemu zamestnancovi za kvalitné plnenie služobných úloh možno priznať osobný príplatok až do výšky 100 % platovej tarify. Tento príplatok možno zvýšiť, znížiť alebo odňať na základe úrovne kvality plnenia služobných úloh (príslušný vedúci štátny zamestnanec by mal priebežne hodnotiť kvalitu plnenia úloh, aj keď mu to zákon neukladá) alebo pri zmene štátnozamestnaneckého pomeru. Osobný príplatok je nenárokovateľnou zložkou platu, až po jeho priznaní sa stáva nárokovateľnou zložkou platu. V mnohých prípadoch osobný príplatok neplní svoj účel, pretože slúži na „kompenzáciu“ nízkej sumy platovej tarify, resp. zvyšovanie nízkej vertikálnej kompresie na požadovanú úroveň 1:6. Stáva sa nástrojom na splnenie platových požiadaviek odborníkov po krátkom čase od prijatia do štátnej služby. Ďalší motivačný faktor sa tým stráca. Možnosť znižovania už raz priznaného osobného príplatku je viazaná na zníženie kvality plnenia úloh, čo je administratívne náročnejšie na dokazovanie, preto sa využíva len minimálne. Rovnako súčasne platný zákon o štátnej službe neumožňuje dočasné priznanie osobného príplatku po dobu plnenia ad hoc činností nad rámec opisu činností ŠZM.

Podľa Prieskumu ÚV SR 2014a, z celkového počtu štátnych zamestnancov ÚOŠS má priznaný osobný príplatok 87 % (12 688 štátnych zamestnancov). Vzhľadom na neexistenciu jasných pravidiel pridelovania je distribúcia medzi rezortmi odlišná. Distribúcia výšky príplatku je rôzna a pohybuje sa od 100% pre cca 1% štátnych zamestnancov po výšku 25%-49% platovej tarify pre cca 37% štátnych zamestnancov (viď graf č. 3).

Graf č. 3 Rozdelenie štátnych zamestnancov podľa výšky osobného príplatku



Graf č. 4 Rozdelenie štátnych zamestnancov s príplatkom za riadenie



Zdroj: Prieskum ÚV SR 2014a

Zdroj: Prieskum ÚV SR 2014a

Príplatky za riadenie majú pomerne rozsiahlu škálu – od 5,5 % až po 90 % platovej tarify, v závislosti od stupňa riadenia (podľa prílohy č. 4 k zákonu o štátnej službe). Zákon ustanovuje štyri riadiace stupne a v každom z nich je príplatok za riadenie s rozpätím okolo 40 %, čo dáva služobným úradom možnosť rozhodovať o jeho výške (viď graf č. 4).

Zákon o štátnej službe pozná aj dva ďalšie typy odmeňovania štátnych zamestnancov, a to formou tzv. „mimoriadneho platu“, ktorý schvaľuje kolektívne vláda na miesta mimoriadnej významnosti, a formou „osobného platu“, ktorého priznanie je výlučne v rozhodovacej právomoci jednotlivých služobných úradov.

Štátnemu zamestnancovi, okrem štátneho zamestnanca vo verejnej funkcii, možno určiť osobný plat počas vykonávania osobitne významných úloh alebo mimoriadne náročných úloh. Osobný plat nemôže byť nižší ako funkčný plat, ktorý by štátnemu zamestnancovi patril, ak by nevykonával takéto úlohy. Výška osobného platu nie je obmedzená, ale závisí od konkrétne vykonávaných úloh a od finančných prostriedkov služobného úradu. Osobný plat sa poskytuje pokiaľ trvajú dôvody a podmienky, na základe ktorých bol určený. Priznanie osobného platu, ako aj jeho výška, nepodlieha iným prísnejším pravidlám. Osobný plat schvaľuje vedúci služobného úradu a nie vláda (na rozdiel od mimoriadneho platu). Osobný plat sa v súčasnosti využíva na 141 ŠZM ÚOŠS (Prieskum ÚV SR 2014a) a mimoriadny plat len v jednom prípade. Mimoriadny plat a osobný plat majú povahu funkčného platu. To znamená, že k nim nemožno pridať osobný príplatok či príplatok za riadenie, ale napr. na príplatok za zastupovanie môže mať štátny zamestnanec nárok. Odmena sa však s vyplácaním mimoriadneho a osobného platu nevyučuje.

Vzdelávanie štátnych zamestnancov

V zmysle súčasnej právnej úpravy vzdelávania štátnych zamestnancov je ustanovená povinnosť služobného úradu organizovať, zabezpečovať a umožňovať odbornú prípravu a systematické odborné vzdelávanie štátnych zamestnancov, vytvárať podmienky na vzdelávanie štátnych zamestnancov prehlbovaním kvalifikácie a zvyšovaním kvalifikácie a koordinovať vzdelávanie štátnych zamestnancov v služobnom úrade, ku ktorému služobný úrad vykonáva zriaďovateľskú funkciu.

Služobný úrad zabezpečuje vzdelávanie štátnych zamestnancov v rozsahu najmenej piatich služobných dní v kalendárnom roku a zároveň uhrádza všetky náklady súvisiace s prehlbovaním kvalifikácie. Prehlbovanie kvalifikácie štátneho zamestnanca sa považuje za vykonávanie štátnej služby, za ktoré mu patrí funkčný plat. Táto povinnosť však nemusí vždy vychádzať zo skutočných potrieb a preto predstavuje nesystémový a neefektívny prvok.

Vzdelávanie služobným úradom je základný rámec systémovej úpravy, ktorá pozitívne ovplyvňuje úroveň a kvalitu výkonu odborných činností, ako aj profesionalitu štátnych zamestnancov, a tým aj profesionalizáciu štátnej správy. Touto úpravou je zabezpečený princíp rovnosti prístupu štátnych zamestnancov k ďalšiemu vzdelávaniu. Na druhej strane Prieskum ÚV SR 2014a ukazuje, že existujú značné rozdiely medzi jednotlivými služobnými úradmi v zabezpečovaní prehlbovania kvalifikácie. Je to najmä z dôvodu, že neimplementujú v praxi systémový prístup vo vzdelávaní štátnych zamestnancov, ktorý predstavuje proces pozostávajúci z cyklického vykonávania činností v štyroch fázach - od analýzy vzdelávacích potrieb cez plánovanie a programovanie, realizáciu vzdelávacích podujatí, až po hodnotenie. Služobné úrady reagujú na bezprostredné vzdelávacie potreby a požiadavky štátnych zamestnancov a ich nadriadených zabezpečením vzdelávania štátnych zamestnancov ad hoc.

V súčasnosti existuje koncepcie vzdelávania vo verejnej správe. Vypracovalo ju Ministerstvo vnútra SR, ktoré je gestorom stratégie ESO. Koncepcia vzdelávania sa opiera o tri hlavné piliere, ktorými sú:

- systém celoživotného vzdelávania
- zákon o štátnej službe a verejnej službe
- systém pravidelného vzdelávania previazaný na pravidelné hodnotenie zamestnancov verejnej správy.

Z Prieskumu ÚV SR 2014a vyplýva, že priemerný počet dní školenia na štátneho zamestnanca na ÚOŠS je v rámci 3 rokov v počte 2,78 dňa (2013, 2012, 2011), pričom možno konštatovať, že priemerný počet dní má zvyšujúci trend. V roku 2011 bol priemerný počet dní 2,48 v roku 2012 to bolo 2,80 dňa na jedného štátneho zamestnanca a v roku 2013 predstavoval priemer za ÚOŠS 3,05 dňa.

Ako negatívum efektívneho procesu prehlbovania kvalifikácie sa v praxi prejavuje nedostatočné prepojenie vzdelávania s ostatnými nástrojmi riadenia a rozvoja ľudských zdrojov a v podstate absentuje prepojenie systému ďalšieho vzdelávania s ostatnými personálnymi činnosťami ako je personálne plánovanie – systemizácia, služobné hodnotenie štátnych zamestnancov a ich odmeňovanie a plánovanie kariéry.

V praxi tiež existuje nedostatočné finančné zabezpečenie vzdelávania. V rámci opatrení na šetrenie verejných financií služobné úrady nevyčleňujú zo svojich rozpočtov na zabezpečenie vzdelávacích potrieb štátnych zamestnancov dostatok financií, alebo v rámci „šetriacich opatrení“ býva často suma vyčlenená na vzdelávanie štátnych zamestnancov medzi prvými, ktorá sa znižuje. V dôsledku toho sú štátni zamestnanci často odkázaní len na formu samoštúdia pomocou materiálov, ktoré si sami zadovážia.

Z Prieskumu ÚV SR 2014a tiež vyplýva, že existujú rozdiely medzi plánovanými a skutočne čerpanými finančnými prostriedkami vyčlenenými v rozpočte na vzdelávanie štátnych zamestnancov. V roku 2011 bolo plánovaných 1 702 105 EUR a vyčerpaných 1 084 187 EUR – percentuálny podiel predstavuje 63,69 %, v roku 2012 bolo plánovaných 1 609 852 EUR pričom sa z tejto sumy skutočne čerpalo 1 198 356 EUR – percentuálny podiel je 74 % a v roku 2013 bolo plánovaných 2 027 743 EUR a vyčerpano sa 1 623 235 EUR čo je v percentuálnom podiele 80 %.

Vzdelávanie sa uskutočňuje tromi spôsobmi:

- adaptačné vzdelávanie – vzdelávanie v adaptačnom období pre účely osvojenia si základných zručností;
- priebežné vzdelávanie – profesijné vzdelávanie, jazykové vzdelávanie, prehlbovanie a získavanie zručností vedúceho zamestnanca;
- špecifické vzdelávanie – vzdelávanie podľa priorít Vlády SR, vzdelávanie v oblasti IT, osobnostný rozvoj.

Priebežné a špecifické vzdelávanie sa spravidla realizuje po uplynutí skúšobnej doby. Vzdelávanie je realizované Osobným úradom a môže mať internú (zabezpečované prostredníctvom interných a externých lektorov) a externú formu. Osobný úrad zabezpečuje zamestnancovi prehlbovanie kvalifikácie v rozsahu najmenej piatich služobných dní v roku.

Každý zamestnanec má zostavený individuálny plán prehlbovania kvalifikácie na daný rok, ktorý obsahuje oblasti vzdelávania, názvy vzdelávacích aktivít a ich formu, časový rozsah, termín a organizačné zabezpečenie a je odsúhlasený vedúcim zamestnancom. Účasť zamestnanca na vzdelávaní sa vedie formou kvalifikačného listu.

V súčasnosti existujú možnosti na vzdelávanie (aj zahraničné), avšak nie vždy môžu byť využité z časových a rozpočtových dôvodov. Zamestnanci riadiaci

operačné programy majú možnosť sa zúčastňovať vzdelávania, ktoré zabezpečuje Centrálny koordinačný orgán. CKO ponúka okrem odborných aj jazykové vzdelávanie, ktoré prebieha počas pracovnej doby v mieste práce. Kvalitatívna úroveň však závisí od toho, ako výsledkom verejného obstarávania bolo získanie kvalitného lektora.

Adaptačné vzdelávanie sa podľa súčasného zákona o štátnej službe nevzťahuje na dočasnú štátnu službu, pričom dočasná štátna služba môže trvať aj niekoľko rokov. Zákon súčasne umožňuje vznik situácie, keď adaptačné vzdelávanie absolvujú štátni zamestnanci v stálej štátnej službe, a to bez ohľadu na to, či predtým pôsobili v dočasnej štátnej službe, počas ktorej si samoštúdiom a za pomoci najbližších spolupracovníkov osvojili základné vedomosti a zručnosti potrebné na vykonávanie činností v štátnej službe. Pri súčasnej právnej úprave adaptačného vzdelávania existujú rozdiely medzi služobnými úradmi pri jeho zabezpečovaní. Mnohokrát je adaptačné vzdelávanie riešené iba formálne, dôsledkom čoho nie je novému štátnemu zamestnancovi poskytnutá dostatočná podpora po odbornej stránke. Noví štátni zamestnanci absolvujú vo väčšine prípadov adaptačné vzdelávanie samoštúdiom, prípadne e-learningom, kedy je im poskytnutých množstvo študijných materiálov a nie je im dostatočne odborne vysvetlená problematika. Na druhej strane štátnemu zamestnancovi môžu byť hneď po nástupe pridelené aj odborné úlohy, na ktoré nie je dostatočne pripravený z hľadiska procesných riešení. Služobne starší kolegovia mu v rámci možností, ktoré im ostávajú z časového hľadiska plnenia vlastných činností, poskytujú iba základné, mnohokrát nepostačujúce informácie, nakoľko nemajú vytvorené primerané podmienky a nie sú žiadnym spôsobom k práci tútora resp. mentora motivovaní. Tieto skutočnosti majú za následok pomalšie prispôbenie sa novoprijatého štátneho zamestnanca na nové profesijné prostredie, pomalšie začlenenie sa do tímu spolupracovníkov a celej organizácie, z čoho následne vyplývajú zhoršené pracovné a osobné vzťahy medzi spolupracovníkmi, slabšia identifikácia s organizáciou a malý pocit príslušnosti. Tým sa u nového štátneho zamestnanca znižuje schopnosť efektívne pracovať v čo najkratšom čase. Možno konštatovať, že v súčasnosti chýba systémový, organizovaný a kontrolovateľný proces adaptačného vzdelávania štátnych zamestnancov, ktorý by viedol k rozvoju a využitiu celého potenciálu zamestnancov od ich nástupu, prípadne po zmene ich pracovnej pozície vo vnútri organizácie.

Súčasná decentralizácia riadenia a rozvoja ľudských zdrojov spôsobuje, že podrobnosti o prehľbovaní kvalifikácie si upravuje každý služobný úrad osobitne, čo do praxe vzdelávania vnáša značné kvalitatívne rozdiely. Absentujú strategické a koncepcné dokumenty upravujúce ďalšie vzdelávanie štátnych zamestnancov. Chýbajú minimálne štandardy vzdelávania, ktoré by poskytli jednotnú garantovanú hranicu úrovne vedomostí, schopností, zručností u jednotlivých cieľových skupín celej štátnej správy, a slúžili by ako platforma pre identifikáciu

vzdelávacích potrieb - obsahová stránka vzdelávania jednotlivých cieľových skupín je určovaná služobnými úradmi ľubovoľne, bez jasne zadaných kritérií. Chýbajú tiež rámcové programy vzdelávania, ktoré by predstavovali rámcové tematické okruhy vzdelávania s vymedzením ich časového rozsahu, slúžiace ako východisko pre spracovanie vzdelávacích modulov. Rámcové programy vzdelávania by zabezpečovali garantovanú hranicu kvality vzdelávania, ako pre špecialistov vzdelávania, tak aj pre vzdelávacie spoločnosti pôsobiace na trhu a poskytujúce služby v oblasti ďalšieho vzdelávania dospelých. Pri výbere vzdelávacích inštitúcií postupujú služobné úrady v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, kde jedným z najdôležitejších kritérií je najnižšia cena, čo môže mať za následok nízku kvalitatívnu úroveň poskytovaného vzdelávania. Pri prehlbovaní a získavaní vedomostí, schopností a zručností spoločných pre jednotlivé cieľové skupiny chýba centrálna vzdelávacia inštitúcia, ktorá by zaručovala jednotnú kvalitatívnu úroveň a štandardizáciu obsahu vzdelávania pre oblasti, ktoré sú spoločné pre všetky odbory štátnej služby.

Právnu úpravou zvyšovania kvalifikácie je daná platforma k plánovaniu kariérneho rastu štátnych zamestnancov. Zvyšovanie kvalifikácie je definované ako: získanie vyššieho stupňa vzdelania v súlade so špecifickými požiadavkami a potrebami služobného úradu alebo získanie osobitných kvalifikačných predpokladov, ktoré sú na vykonávanie štátnej služby na ŠZM podľa opisu činností ŠZM potrebné. Právom, nie však povinnosťou služobného úradu je umožniť štátnemu zamestnancovi na jeho žiadosť zvyšovanie kvalifikácie v prípade, ak je v súlade s potrebou služobného úradu, pričom je súčasne stanovená povinnosť služobného úradu uzatvoriť so štátnym zamestnancom písomnú dohodu o zvyšovaní kvalifikácie.

Inštitút dohody o zvyšovaní kvalifikácie je využívaný služobnými úradmi v minimálnej novej miere. Počet štátnych zamestnancov, s ktorými služobné úrady uzatvorili dohodu o zvyšovaní kvalifikácie za rok 2013 je 9, oproti roku 2012 kedy ich bolo 25 a v roku 2011 ich bolo 17 (Prieskum ÚV SR 2014a). V prípade, že služobný úrad identifikuje potrebu disponovať vyššie kvalifikovaným štátnym zamestnancom, v terajších podmienkach štátnej služby je pre tento služobný úrad výhodnejšie prijať do štátnej služby osobu, ktorá vyššou kvalifikáciou už disponuje.

Po zrušení Úradu pre štátnu službu neexistuje centrálny úrad, ktorý by, za podmienky dodržania princípov nestrannosti, koordinoval riadenie a rozvoj ľudských zdrojov v štátnej správe a stanovoval pravidlá uplatňovania jednotného systémového prístupu k ďalšiemu vzdelávaniu štátnych zamestnancov.

3 ZÁVER

Nutnosť zmeny fungovania štátnej služby v podmienkach SR nie je podmienená len vonkajšími politickými faktormi. Prvotnou príčinou teda nie sú len predbežné podmienky (tzv. ex ante kondicionality) vyplývajúce z Európskej legislatívy pre čerpanie EŠIF v období rokov 2014 – 2020, ale najmä uvedenie si nevyhnutnej potreby inovovať systém riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe. Nutnosť zmeny vyplýva zo zásadne sa meniacich podmienok európskej a globálnej spoločnosti od konca 90. rokov minulého storočia. Nový systém riadenia ľudských zdrojov musí byť preto vytvorený tak, aby fungoval v záujme zabezpečenia zodpovedného a efektívneho plnenia funkcií štátu. Súčasne sa musí zabezpečiť riadne uplatňovanie demokratickej formy vlády, ktorá by prinášala pozitívne efekty pre všetkých občanov štátu a dlhodobej hospodárskej prosperity krajiny.

Potreba dobrého strategického prístupu a konkrétneho zvládnutia adaptačných procesov aj v prípade rýchlych a nepredvídateľných spoločenských a ekonomických zmien kladie väčšie nároky na základné poslanie štátnej služby. Kľúčovým opatrením na udržateľnosť systému vyváženého a zodpovedného riadenia ľudských zdrojov v prostredí štátnej služby je vytvorenie adekvátneho inštitucionálneho rámca, ktorý bude zahŕňať tak strategický stupeň koordinácie, ako aj zadefinovanie jednotlivých nástrojov riadenia. Cieľom je vytvorenie a sfunkčnenie nadrezortného centrálného orgánu pre koordináciu riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe, ktorým by mal byť ÚV SR a zriadenie strategickej metodicko-analytickej jednotky na ÚV SR, zameranej na vyhodnocovanie účinnosti politik.

Nevyhnutná zmena inštitucionálneho zabezpečenia koordinácie práce na všetkých úrovniach riadenia prostredníctvom premeny inštitucionálneho prostredia ako metodologickej platformy pre koordináciu suverénneho riadenia procesov v záujme štátu a integrity je predpokladom úspechu reformy štátnej služby.

Na inštitucionálne zabezpečenie štátnej služby je potrebné nastaviť minimálne štandardy pre všetky oblasti štátnej služby a vytvoriť mechanizmy centrálnej koordinácie a plánovania, ktoré prostredníctvom systematického zberu a analýzy dát a potrieb umožnia dosiahnuť optimálny počet motivovaných, flexibilných a výkonných štátnych zamestnancov. Súčasne je tiež potrebné zaviesť a zjednotiť profesionálnejšie a transparentnejšie výberové konania štátnych zamestnancov, posilniť ich motiváciu previazaním odmeňovania na služobné hodnotenie a na nástroje kariérneho rastu. V štátnej službe by sa mala zabezpečiť príprava profesionálnych a kvalitných štátnych zamestnancov s cieľom dosiahnuť čo najlepšiu výkonnosť a efektívnosť štátnej služby. Takáto príprava štátnych zamestnancov sa musí opierať o vhodné odborné znalosti a kvalitnú úroveň

zodpovedajúceho vzdelania, ktoré zabezpečia rozvoj schopností a zručností štátnych zamestnancov. Len s takto pripravenými štátnymi zamestnancami je možné docieľiť vysokú úroveň riadenia ľudských zdrojov na jednotlivých stupňoch, ktorou následne bude zabezpečený efektívny výkon štátnej služby vo vzťahu k občanom.

Cieľom analýzy riadenia ľudských zdrojov na Ministerstve školstva, vedy, výskumu a športu SR je získať relevantné informácie pre identifikáciu silných a slabých stránok procesu riadenia ľudských zdrojov a subjektov, ktoré tento proces zabezpečujú. Získané poznatky o uplatňovaných procesoch v oblasti riadenia ľudských zdrojov budem porovnávať so súčasnými teoretickými poznatkami o efektívnom riadení ľudského kapitálu, navrhmem kritéria hodnotenia tohto procesu a odporúčam moderné postupy k jeho skvalitneniu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ANALÝZA ADMINISTRATÍVNYCH KAPACÍT A EFEKTÍVNOSTI SUBJEKTOV ZODPOVEDNÝCH ZA EŠIF A AK PRIJÍMATEĽOV POMOCI. 2014. KPMG Slovensko s.r.o. a Štengl a.s. On-line. Dostupné na internete: <http://isrra.sk/informacie/aktuality/929-analyza-administrativnych-kapacit-a-efektivnosti-subjektov-zodpovednych-za-esif-a-administrativnych-kapacit-prijimatelov-pomoci.html>
- PRIESKUM ÚV SR, 2013. Štátna služba v roku 2013. On-line. Dostupné na internete: https://lt.justice.gov.sk/Attachment/vlastnymat_rtf.pdf?instEID=-1&attEID=82043&docEID=444114&matEID=8477&langEID=1&tStamp=20150814124104327
- INFORMÁCIA o stave administratívnych kapacít subjektov zapojených do implementácie, riadenia a kontroly európskych štrukturálnych a investičných fondov, 2014. On-line. Dostupné na internete: http://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/452_mp-cko-c-21-verzia-2.zip
- THE GOVERNMENT WORKFORCE OF THE FUTURE, 2013. On-line. Dostupné na internete: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-government-workforce-of-the-future_5k487727gwvb-en?crawler=true.
- POSÚDENIE PROCESOV A SLUŽIEB PRE CISŠS, 2015. KPMG Slovensko s.r.o. a Štengl a.s. On-line. Dostupné na internete: https://lt.justice.gov.sk/Attachment/vlastnymat_rtf.pdf?instEID=-1&attEID=82043&docEID=444114&matEID=8477&langEID=1&tStamp=20150814124104327
- PRIESKUM ÚV SR 2014a, 2014. Prieskum o riadení ľudských zdrojov v štátnej službe On-line. Dostupné na internete: https://lt.justice.gov.sk/Attachment/vlastnymat_rtf.pdf?instEID=-1&attEID=82043&docEID=444114&matEID=8477&langEID=1&tStamp=20150814124104327

- PRIESKUM ÚV SR 2014b, 2014. Prieskum štruktúry údajov využívaných v personálnych informačných systémoch služobných úradov. On-line. Dostupné na internete: https://lt.justice.gov.sk/Attachment/vlastnymat_rtf.pdf?instEID=-1&attEID=82043&docEID=444114&matEID=8477&langEID=1&tStamp=20150814124104327
- PRIESKUM ÚV SR 2014c, 2014. Prieskum bol formálne zameraný na nastavenie výberových konaní (obsah služobných predpisov) a informácie vyplývajúce z výsledkov výberových konaní od 1.1.2014 do 30.11.2014, formálne nastavenie plánovania ŠZM (uplatnenie konkrétnych ukazovateľov plánovania) a formálne nastavenie systému vzdelávania (obsah služobných predpisov, popis krokov pri zabezpečení foriem vzdelávania, využívanie konkrétnych inštitútov). On-line. Dostupné na internete: https://lt.justice.gov.sk/Attachment/vlastnymat_rtf.pdf?instEID=-1&attEID=82043&docEID=444114&matEID=8477&langEID=1&tStamp=20150814124104327
- PRIESKUM ÚV SR, 2015. Prieskum o skončení štátnozamestnaneckého pomeru od 1.1.2014 do 31.12.2014. On-line. Dostupné na internete: https://lt.justice.gov.sk/Attachment/vlastnymat_rtf.pdf?instEID=-1&attEID=82043&docEID=444114&matEID=8477&langEID=1&tStamp=20150814124104327
- QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION TOOLBOX FOR PRACTITIONERS, 2015. Luxembourg: Európska komisia. 2015. 140p. ISBN 978-92-79-47096-7
- ŠTATISTICKÉ ÚDAJE MF SR v celoročnom prepočítanom priemernom evidenčnom počte, ktorý zohľadňuje zamestnanosť za rok 2014. On-line. Dostupné na internete: <http://www.finance.gov.sk/>
- SURVEY ON STRATEGIC HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN CENTRAL/FEDERAL GOVERNMENTS, 2010. Prieskum OECD z roku 2010 o Strategickom riadení ľudských zdrojov v ústredných/federálnych orgánoch štátnej správy. On-line. Dostupné na internete: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-24-en.
- DEVELOPING A SUSTAINABLE STRATEGIC FRAMEWORK FOR PUBLIC ADMINISTRATION. Developing the Slovak Republic's Human Resources Management Strategy, 2014. Rozvoj udržateľného strategického rámca pre verejnú správu. Rozvoj stratégie riadenia ľudských zdrojov v SR. On-line. Dostupné na internete: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/slovak-republic-developing-a-sustainable-strategic-framework-for-public-administration-reform_9789264212640-en.
- OECD PUBLIC GOVERNANCE REVIEWS: Slovakia, OECD Public Governance Reviews, 2016. ISSN: 2219-0406.