

KATARÍNA STAROŇOVÁ  
ĽUDMILA STAŇOVÁ  
EMÍLIA SIČÁKOVÁ – BEBLAVÁ

---

# **S**YSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY

---

KONCEPTY  
A TRENDY

2014

UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE

---

Táto monografia je jedným z výstupov projektu VEGA 1/0371/13 2013 – 2014 “Vplyv EÚ na profesionalizáciu štátnej služby“, ktorý sa realizoval v rokoch 2013 – 2014 na Ústave verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave a bol finančne podporený Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva SR.

Autorky ©

Doc. Katarína Staroňová, PhD.(Časť I, Časť II)

Ludmila Staňová, PhD. (Časť I, Časť II)

Doc. Emília Sičáková-Beblavá, PhD., (Kapitola Vzdelávanie – Časť II, Časť III)

Recenzovali:

prof. Juraj Nemeč, CSc. – Ekonomicko-správna fakulta, Masarykova univerzita ČR

doc. Erik Láštík, PhD. – Katedra politológie, Filozofická fakulta UK

László Vöröš, PhD. (kapitola Historický vývoj štátnej služby) – historický ústav SAV

ISBN 978-80-223-3783-0

## OBSAH

ÚVOD .....	7
<b>ČASŤ I</b>	
<b>KONCEPTY, MODELY A SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY .....</b>	<b>11</b>
<b>Kapitola 1</b>	
<b>Rozsah štátnej služby vo verejnom sektore .....</b>	<b>13</b>
1.1 Čo je štátna služba? .....	13
1.2 Osobitné postavenie štátneho zamestnanca v pracovnoprávných vzťahoch .....	20
<b>Kapitola 2</b>	
<b>Historický vývoj systému štátnej služby .....</b>	<b>25</b>
2.1 Historický vývoj systémov štátnej služby v Európe .....	25
2.2 Historický vývoj systému štátnej služby na území Slovenska .....	25
2.2.1 Obdobie rokov 1914 – 1948 .....	32
2.2.2 Obdobie rokov 1948 – 1990 .....	34
2.2.3 Obdobie 1990 – 2001: od čiastkových úprav ku komplexným reguláciám .....	36
2.2.4 Obdobie rokov 2002 – 2014: novelizácie komplexných systémov .....	40
<b>Kapitola 3</b>	
<b>Profesionalizácia štátnej služby .....</b>	<b>53</b>
3.1. Kto je profesionálny štátny úradník .....	54
3.2. Reformy štátnej služby ako nástroj profesionalizácie .....	62
<b>Kapitola 4</b>	
<b>Systémy štátnej služby .....</b>	<b>83</b>
4.1. Čo sú systémy štátnej služby? .....	83
4.2. Modely riadenia verejného sektora .....	87
4.3. Spoliálny, meritokratický, kariérny a pozičný systém .....	91
<b>ČASŤ II</b>	
<b>RIADENIE ŠTÁTNEJ SLUŽBY .....</b>	<b>99</b>
<b>Kapitola 1</b>	
<b>Riadenie ľudí v kontexte štátnej služby .....</b>	<b>101</b>
1.1 Historický vývoj poznatkov o riadení ľudí .....	102
1.2 Prístupy k riadeniu ľudí v štátnej službe .....	105

SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY  
KONCEPTY A TRENDY

---

1.3 Funkcie riadenia štátnej služby .....	106
1.4 Organizácia riadenia štátnej služby .....	110
1.5 Koordinácia štátnej služby .....	113
1.6 Centrálné štruktúry pre koordináciu, riadenie a kontrolu štátnej služby .....	115
1.6.1 Funkcie a umiestnenie centrálnych štruktúr .....	115
1.6.2 Centrálné štruktúry a politizácia štátnej služby .....	120
1.6.3 Centrálna štruktúra pre koordináciu, riadenie a kontrolu štátnej služby na Slovensku .....	123
1.6.4 Nástroje na centrálnu koordináciu na Slovensku .....	125
<b>Kapitola 2</b>	
<b>Vyššia štátna služba (senior civil service).....</b>	<b>137</b>
2.1 Dôvody zriadenia vyššej štátnej služby .....	138
2.2 Charakteristika vyššieho štátneho úradníka .....	140
2.2.1 Oficiálne uznaný systém .....	142
2.2.2 Nepolitické pozície .....	143
2.2.3 Kariérny verus.pozičný systém .....	144
2.2.4 Centralizované riadenie vyššej štátnej služby .....	145
2.2.5 Nábor, selekcia a vstup do vyššej štátnej služby.....	146
2.2.6 Hodnotenie a odmeňovanie.....	148
2.2.7 Zúčtovateľnosť.....	149
2.3 Vyšší štátny úradník v štátnej službe SR .....	150
<b>Kapitola 3</b>	
<b>Prijímanie zamestnancov.....</b>	<b>159</b>
3.1 Podmienky na prijatie do štátnej služby .....	159
3.2 Obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest .....	161
3.2.1 Kariérny systém .....	163
3.2.2 Pozičný systém .....	164
3.3 Metódy výberu .....	166
3.4 Organizácia výberu štátnych zamestnancov .....	167
3.5 Prijímanie na štátnozamestnanecké miesta na Slovensku.....	168
<b>Kapitola 4</b>	
<b>Odmeňovanie.....</b>	<b>183</b>
4.1 Výška odmeňovania.....	183
4.2 Komponenty odmeňovania .....	185
4.3 Systémy odmeňovania.....	189
4.3.1 Odmeňovanie na základe platových taríf a pásiem („grade and band pay systems“).....	190
4.3.2 Odmeňovanie podľa výkonu („performance related pay systems“) .....	192
4.3.3 Odmeňovanie podľa kompetencií („competency based pay systems“).....	194
4.3.4 Trhové odmeňovanie.....	196

SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY  
KONCEPTY A TRENDY

---

4.4 Spôsob a výška odmeny na základe služobného hodnotenia.....	196
4.5 Odmeňovanie na Slovensku .....	199
4.5.1 Komponenty odmeňovania.....	199
4.5.2 Systém odmeňovania .....	204
<b>Kapitola 5</b>	
<b>Vzdelávanie .....</b>	<b>213</b>
5.1 Definovanie základných konceptov spojených so vzdelávaním v štátnej službe.....	213
5.2 Typológia vzdelávania v štátnej službe.....	215
5.3 EÚ – prax vo vzdelávaní zamestnancov v štátnej službe .....	218
5.4 Prístup k vzdelávaniu v štátnej službe aplikovaný na Slovensku .....	219
<b>Kapitola 6</b>	
<b>Kariérny rast, služobný postup a mobilita.....</b>	<b>223</b>
6.1 Kariérny postup.....	223
6.2 Mobilita .....	227
6.3 Kariérny rast a mobilita na Slovensku.....	230
<b>ČASŤ III</b>	
<b>POLITICKO-ADMINISTRATÍVNE VZŤAHY.....</b>	<b>233</b>
<b>Kapitola 1</b>	
<b>Politizácia štátnej správy.....</b>	<b>235</b>
1.1 Personálna politika a politizácia .....	235
1.2 Typológia a rozsah politizácie .....	236
1.3 Faktory ovplyvňujúce mieru politizácie.....	241
1.3.1 Modely organizovania verejnej správy a politicko-administratívne vzťahy .....	241
1.3.2 Vnímané predstavy o rolách politikov a úradníkov.....	244
1.3.3 Stav na trhu politických strán a politického systému.....	246
1.4 Ďalšie faktory vplyvu na politicko-administratívne vzťahy na úrovni konkretného rezortu/konkrétnej verejnej inštitúcie: príklad Slovenska .....	247
SLOVNÍK .....	254
ZOZNAM BOXOV .....	262
ZOZNAM GRAFOV .....	263
ZOZNAM TABULIEK.....	264
O autorkách.....	266

## Zoznam skratiek

CAF	– Common Assessment Framework
CETCS	– Centre of Excellence for Top Civil Servants (Estónsko)
COFOG	– Classification of the Functions of Government (Spojené národy)
EHS	– Európske hospodárske spoločenstvo
EIPA	– European Institute of Public Administration (Maastricht)
ENA	– Ecole Nationale d'Administration (France)
EPSO	– European Personnel Selection Office (Európska komisia)
GPRA	– Government Performance and Results Act 1993 (USA)
HZDS	– Hnutie za demokratické Slovensko (politická strana)
KDH	– Kresťansko-demokratické hnutie (politická strana)
NPM	– New Public Management
NSPA	– National School of Public Administration (Poľsko)
OECD	– Organization for Economic Cooperation and Development
OPM	– Office for Personnel Management (USA)
OPV	– odmeňovanie podľa výkonu
PIS	– personálny informačný systém
SDE	– Slovenská demokratická ľavica (politická strana)
SDKÚ	– Slovenská demokratická a kresťanská únia (politická strana)
SLOVES	– Slovenský odborový zväz verejnej správy a kultúry
SNS	– Slovenská národná strana (politická strana)
ŠZM	– štátno-zamestnanecké miesto
ÚŠS	– Úrad pre štátnu službu
TQM	– total quality management
VK	– výberové konanie
VŠS	– vyššia štátna služba
ZRS	– Združenie robotníkov Slovenska (politická strana)

## ÚVOD

Predkladaná monografia nie je praktickou príručkou personalistu, ktorý by našiel v desiatich krokoch základné postupy riadenia ľudských zdrojov. Je to monografia zameraná pre ľudí z akademického sveta či praxe, ktorí sa zaujímajú o kontext riadenia ľudských zdrojov vo verejnom sektore, konkrétne v štátnej službe, a chcú vedieť základné koncepty z teoretického pohľadu, trendy v krajinách OECD a v Európskej komisii, ako i aplikačnú prax štátnej služby na Slovensku. Uchopenie riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe sa značne odlišuje v každej krajine a závisí od mnohých faktorov, ako je administratívna tradícia (anglo-saská, škandinávská, kontinentálna), systém štátnej služby (kariérny alebo pozičný), miera politizácie či historických faktorov. Cieľom je pripraviť čitateľa na pochopenie sveta ľudských zdrojov v štátnej službe, a nie na to, ako byť výkonným personalistom, hoci ak to je jeho/jej rozhodnutie, táto publikácia je určite dobrým začiatkom.

Kvôli rôznorodosti zákonov, zvykov, nemožno ukázať jednu správnu cestu personálnych procesov a nie je to ani cieľom tejto práce. Ide totiž o situáciu, keď tie isté formálne pravidlá, vyjadrené napríklad vo forme zákonov, môžu priniesť rôzne výsledky pri ich implementácii, lebo sú zasadené do iného prostredia neformálnych pravidiel. Príkladom neformálnych pravidiel, ktoré do istej miery determinujú usadenie sa procesov personálnej politiky štátu, je administratívna kultúra v štátnej správe, miera usadenosti byrokratických procesov, miera kompetentnosti a profesionality úradníkov či vzťahy medzi politickou triedou a administratívou. Preto treba poznať aj neformálne pravidlá platiace v danej oblasti a pri reforme personálnych procesov v štátnej správe aktívne s nimi pracovať: podpovedať tie, ktoré pomáhajú dosiahnuť ciele danej reformy a pripraviť a implementovať také podporné programy, ktoré posunú podhubie v štátnej správe želaným smerom. Z uvedeného vyplýva minimálne to, že na začiatu každej reformy v tejto oblasti musí byť jasný cieľ, teda odpoveď na otázku, akú štátnu službu chceme. Tomuto cieľu potom zodpovedá súbor mechanizmov, ktoré nás za určitých okolností vedia k cieľu dostať. Preto sme sa rozhodli v našej monografii sústrediť na teórie a trendy. S takýmito informáciami potom bude čitateľ vybavený konceptuálnou základňou, ktoré mu či jej umožnia rýchlejšie spracovať procesné základy každej jurisdikcie. Naš zámer je skôr opisný než normatívny.

Napriek viacerým podobnostiam sa riadenie zamestnancov v štátnej službe v mnohých aspektoch môže líšiť od riadenia zamestnancov v súkromnom sektore. Vo všeobecnosti oba typy sektorov sa dlhodobého hľadiska snažia o identifikovanie

a nábor tých najlepších talentov z trhu, ktoré umožňujú organizáciám dosahovať jej ciele. Pri oboch typoch organizácií zároveň môžu nastať zlyhania v rámci personálnej politiky. Tie majú korene v krátkodobých motiváciách osôb poverených realizovať personálnu politiku a v korekčných mechanizmoch spojených so zlyhaniami. Základný rozdiel medzi riadením ľudských zdrojov v súkromnom a vo verejnom sektore sa dá zhrnúť do jedného slova – politika. Vo verejnom sektore ciele určujú politici, ktorí môžu maximalizovať rôzne typy cieľov – od vytvorenia a udržiavania vysokého profesionálneho pracovného štandardu na pracovisku tak, aby existovala kapacita na vytváranie a manažovanie verejných politík až po snahu krátkodobo maximalizovať postavenie na politickom trhu a zvyšovať svoju pozíciu aj zamestnávaním straníckych kolegov bez príslušnej expertízy. Personálu v štátnej správe tak jednak môže byť viac, ako je nevyhnutný počet, prípadne môže byť nekvalitný a do jeho rozvoja sa môže neadekvátne investovať. Zatiaľ čo v konkurenčnom prostredí za dané typy zlyhania nesie zodpovednosť jeho majiteľ a informácia o tomto zlyhaní sa k nemu dostaví vo forme vysokých nákladov a nízkej kvality produkcie oproti konkurencii, v neziskovom nekonkurenčnom prostredí, kde pôsobí nepriama zodpovednosť cez politikov a politický cyklus, korekcia nemusí prísť, prípadne príde s oneskorením. Aj to je jedez z dôvodov, prečo je legitímne vstupovať explicitnou reguláciou do manažmentu personálnej politiky v štáte – v podobe Zákona o štátnej službe.

Možno práve preto je štúdium riadenia ľudských zdrojov vo verejnom sektore zaujímavou oblasťou. Bez pochopenia dynamiky politiky nemožno pochopiť riadenie ľudských zdrojov vo verejnom sektore. A každý aktor si túto dynamiku musí uvedomovať a nezatvárať pred ňou oči – riadenie ľudských zdrojov vo verejnom sektore totiž nie je iba protikladom riadenia ľudských zdrojov v súkromnom sektore. Preto sa snažíme v tejto publikácii poskytnúť túto dynamiku v podobe kontextu, ktorý nájdete v Časti tri – politicko-administratívne vzťahy.

Táto publikácia je prvá svojho druhu – ako prvá sa snaží komplexne zhodnotiť otázky súvisiace s personálnou politikou v štátnej správe – počnúc rôznymi definíciami, kto všetko patrí pod štátnu službu, cez jej historický vývoj a profesionalizáciu, až po jej riadenie a konkrétne funkcie, ako je prijímanie, odmeňovanie, kariérny rast, vzdelávanie a odchod zo zamestnania. Cieľom nášho výskumu je zmapovať túto neprebádanú oblasť na ďalšie účely akademického výskumu, ale aj domácej odbornej či spoločenskej diskusie o tom, kam štátna služba na národnej úrovni smeruje. Táto otázka je zvlášť relevantná v tomto čase, keď sa pripravuje nový zákon o štátnej službe, s plánovanou účinnosťou od roku 2016. Jeho príprava je (podobne ako pri príprave prvého zákona o štátnej službe v roku 2001) iniciovaná predovšetkým zvonku – zo strany EÚ. Kým v minulosti išlo o predvstupovú kondicionalitu, dnes je ex-ante kondicionalita na čerpanie fondov EÚ hlavným dôvodom na tvorbu nového zákona. Minulosť však ukázala, že iniciácia zvonku neprodukuje stabilné



normy – zákon o štátnej službe doteraz prešiel 22 novelami, až bol napokon prijatý úplne nový zákon a v súčasnosti sa pripravuje ďalší. Podobný scenár mali aj iné krajiny, ktoré boli tiež skôr hnané túžbou vstúpiť do EÚ než presvedčením domácich politických aktérov o tom, že zákon je v danej podobe potrebný. Táto skutočnosť je dôkazom o tom, že na domácej pôde chýba širšia diskusia na tému štátnej služby, prečo je dôležitá, čo presne znamená jej riadenie a ako súvisí s politikou. Naša publikácia pomáha rozmýšľať o týchto otázkach a problémoch s nimi spojenými.

Monografiu sme rozdelili do troch častí. V prvej sa sústreďujeme na koncepcie súvisiace s tým, čo vlastne štátna služba je, ako sa historicky vyvíjala a profesionalizovala, aké teoretické vysvetlenia pre politicky nie veľmi atraktívnu tému zavádzania reforiem štátnej služby a aké prototypy systémov štátnej služby existujú. Druhá časť je o niečo praktickejšia a prináša najmä trendy v oblasti riadenia štátnej služby v krajinách EÚ a OECD v jednotlivých funkciách týkajúcich sa riadenia štátnej služby: prijímanie, odmeňovanie, vzdelávanie a kariérny rast. Na úvod sa snažíme konceptualizovať riadenie v štátnej službe, vychádzajúc pritom z poznatkov o riadení ľudských zdrojov, ale aj zo špecifik štátnej služby. Zaoberáme sa otázkami centrálnej organizácie a koordinácie štátnej služby. Tretia časť približuje kontext politicko-administratívnych vzťahov.

V každej kapitole sa okrem teoretických pohľadov a konceptov, pozeráme aj na trendy v krajinách OECD, kde sa snažíme priblížiť existujúcu prax. Konkrétne príklady dávame do boxov, komparatívne informácie – do tabuliek a grafov. Každá kapitola začína konceptami a teóriami, pokračuje komparatívnymi trendmi vybraných krajín, po ktorých nasleduje analýza stavu štátnej služby v Slovenskej republike.

Veríme, že predkladaná monografia sa stane základom širšej diskusie o stave štátnej služby na Slovensku.

*Autorky,*  
v Bratislave, november 2014



SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY  
KONCEPTY A TRENDRY

---

## ČASŤ I

# KONCEPTY, MODELY A SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY

KATARÍNA STAROŇOVÁ  
ĽUDMILA STAŇOVÁ



## Kapitola 1

# ROZSAH ŠTÁTNEJ SLUŽBY VO VEREJNOM SEKTORE

V tejto kapitole začneme úvahami a diskusiou o tom, čo vlastne znamená status štátneho úradníka a čo znamená pojem štátna služba vo všeobecnosti. Je štátnym zamestnancom ktokoľvek, kto pracuje vo verejnom sektore? Alebo len ten kto pracuje na ústredných orgánoch štátnej správy? Je ním odborník, policajt, lekár, učiteľ, sudca, vodič, sekretárka, upratovačka? V praxi existuje mnoho variácií toho, kto patrí do štátnej služby, kto do verejnej služby, resp. čo vlastne znamená zamestnanie vo verejnom sektore. Tento termín sa vyvíjal tak historicky, ako i geograficky. Štátny zamestnanec znamenal niečo iné v období prvej československej republiky, za Slovenského štátu či počas rokov komunizmu. I v súčasnosti štátny zamestnanec na Slovensku nemusí byť štátnym zamestnancom, hoci plní rovnaké úlohy, v Rakúsku či Slovinsku a naopak. Cieľom tejto kapitoly je teoreticky objasniť rôzne spôsoby a možnosti organizovania verejnej a štátnej služby a trendy krajín Európskej únie v tejto oblasti. V tomto kontexte poukážeme na rozdielnosť v chápaní štátnej služby a v rozsahu verejného sektora (a ich zamestnancov) *vis-à-vis* rozsahu štátnej služby v jednotlivých krajinách EÚ.

### 1.1 ČO JE ŠTÁTNA SLUŽBA?

Napriek rozdielnostiam v chápaní toho, ktoré kategórie zamestnancov verejného sektora majú status zamestnancov „štátnej služby“ (historicky či geopoliticky), možno sa pokúsiť zdefinovať, čo vlastne štátna služba znamená. Vo všeobecnosti sa štátna služba chápe ako špecifický zamestnanecký kontrakt, ktorý je normatívne ukotvený v špeciálnom zákone (zvyčajne Zákon o štátnej službe) či v iných reguláciách, než je všeobecný Zákoník práce (Synnerstrom a kol., 2001), ktorý sa vzťahuje na súkromný sektor, hoci niektoré segmenty verejného sektora tiež môžu patriť pod Zákoník práce (učitelia, zdravotníci či štátom/mestom riadené podniky). Synnerstrom a kol. (2001) však upozorňujú na to, že v mnohých krajinách EÚ okrem Zákonov o štátnej službe hrajú dôležitú úlohu i odbory, ktoré pomôcú ko-

lektívnych zmlúv upravujú vzťahy niektorých zamestnaní vo verejnom sektore. Ako príklad uvádza Švédsko, ktoré má len minimalistickú verziu Zákona o štátnej službe (reguluje len základné práva, povinnosti a disciplinárne konania) a všetky ostatné zamestnanecké vzťahy sú predmetom kolektívnej zmluvy a zákonníka práce. Naďalej však ostáva nezodpovedaná otázka, podľa čoho sa rozhodnúť, kto bude a kto nebude mať špecifický zamestnanecký kontrakt podľa Zákona o štátnej službe, inými slovami: kto tvorí štátnu službu.

Jedným zo základných aspektov Zákona o štátnej službe je presne definovať **roz-sah štátnej služby**, a to tak horizontálne, ako aj vertikálne. Môžeme pritom rozlišovať *užšie a širšie chápanie* štátnej služby, kde širšie chápanie zahŕňa do štátnej služby každého zamestnanca verejného sektora, naproti tomu užšie chápanie vyčleňuje do štátnej služby len „jadro verejného sektora“ (tabuľka 1, žltým je vyznačené užšie chápanie). Určenie toho, či ide o úzke, alebo o široké chápanie, sa v jednotlivých krajinách značne líši a má na to vplyv aj **celková štruktúra** verejného sektora i spôsob organizovania jednotlivých **funkcií štátu**.

Z pohľadu celkovej štruktúry verejného sektora je nápomocná klasifikácia verejného sektora podľa Bossaert a kol. (2001), pri ktorom sa pozeráme na: a) zamestnanecké kategórie, b) úrovne verejného sektora a c) sektory. Pri zamestnaneckých kategóriách Bossaert a kol. (2001) poukazujú na to, že niektoré krajiny tradične rozlišujú kategórie zamestnancov s rozličnými právnymi statusmi, napr. v Nemecku *Beamte* vykonáva štátnu službu na základe Zákona o štátnej službe, *Angestellte* na základe Zákonníka práce a *Arbeiter* sú podpornou administratívnou a technickou silou. Pritom všetky tri kategórie môžu fungovať v jednej organizácii. SIGMA OECD (2001) hovorí o vertikálnom členení zamestnaneckých kategórií v rámci organizácie, pričom je dôležité odlíšiť hornú a dolnú vrstvu. Horná vrstva (napr. štátny tajomník) zahŕňa politicky nominovaných úradníkov a nepatrí do štátnej služby. Napriek tomu mnohé krajiny (prevažne v krajinách strednej a východnej Európy, vrátane Slovenska) zaraďujú túto vrstvu do štátnej služby, aby jej mohli udeliť práva a povinnosti štátneho zamestnanca. V prípade, ak je tam zaradená, táto krajina má vydané osobitné ustanovenia týkajúce sa prijímania (nie na základe MERIT) a ukončenia štátnozamestnaneckého vzťahu, ktorý sa viaže na politický mandát ich politických nadriadených. Minimálne je však dôležité rozlíšiť dolnú vrstvu na vertikálnej osi, t. j. administratívnu kategóriu zamestnancov, ktorá nemusí byť tak chránená voči nestabilite (ba priam naopak), a preto pri väčšine krajín na túto kategóriu úradníkov sa vzťahujú ustanovenia Zákonníka práce, resp. in ustanovenia.

Úrovne verejného sektora rozdeľujú zamestnancov na centrálnu, regionálnu (prípadne federálnu, krajinnú) a miestnu (vrátane samospráv), pričom každá úroveň môže mať iný typ zamestnancov. Príkladom môže byť napr. Švédsko, Belgicko či Fínsko, kde sa rozlišujú rôzne typy zamestnancov podľa úrovne, ale, naopak, vo Veľkej Británii takáto úroveň riadenia nehrá rolu pri určovaní typu kontraktu.

## Kapitola 2

# HISTORICKÝ VÝVOJ SYSTÉMU ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Systémy štátnej služby sa do podoby, v akej sú dnes, vyvíjali niekoľko stáročí. Čím sa prví úradníci zaoberali a čo podnietilo vývoj ich profesie smerom k vyššej nezávislosti a profesionalite, to sú otázky, ktoré si budeme klásť v tejto kapitole. Naším cieľom je priniesť historický prehľad vývoja úradníctva v európskych krajinách, ich vzťahu k panovníkom a neskôr aj ich vzťahu k štátu. Tento vývoj je charakteristický najmä zvyšujúcou sa profesionalizáciou a nezávislosťou úradníkov od tých, ktorým pôvodne slúžili, teda od panovníkov.

V druhej časti tejto kapitoly sa bližšie pozrieme na vývoj úradníctva na území dnešného Slovenska. Vývoj sme rozdelili do štyroch etáp podľa právnej úpravy postavenia štátnych zamestnancov v pracovných vzťahoch. V prvej etape (1914 – 1948) právne postavenie regulovala Služobná pragmatika, osobitná právna norma prevzatá z čias Rakúsko-Uhorska, s výraznými prvkami Weberizmu. Pokračujeme obdobím Slovenského štátu, neskôr obdobím komunizmu a končíme tranzíciou do demokratického režimu. Druhá etapa (1948 – 1989) zahŕňa éru komunizmu, keď sa na všetky typy zamestnaní, vrátane štátnych zamestnancov, vzťahoval Zákoník práce. Tretia etapa (1990 – 2002) je érou tranzície do demokratického režimu, ktorá je poznačená bojom o presadenie osobitnej právnej úpravy postavenia štátnych zamestnancov. Tento boj však dosiahol úspech až vo štvrtej etape (2002 – 2014), ktorá je ale poznačená početnými novelami, ba dokonca prijatím nových verzií zákona. Už len vďaka tomu, že takáto právna norma bola prijatá, ako aj vďaka formálnemu zavedeniu meritokratických prvkov, ako napr. výberových konaní, možno vývoj slovenskej štátnej služby považovať za vývoj smerom k profesionalite a nezávislosti štátnej služby.

### 2.1 HISTORICKÝ VÝVOJ SYSTÉMOV ŠTÁTNEJ SLUŽBY V EURÓPE

Systémy štátnej služby vznikli v Európe o niečo neskôr ako napr. v Ázii. Prví úradníci existovali už pred niekoľko tisíc rokmi v starovekej Číne a Mezopotámii

a neskôr v antických Aténach a Ríme (Demmke, Moilanen, 2010). Miller (2000) hovorí o úradníkoch v starovekom Egypte. Vznik úradníckeho povolania je spojený so vznikom písma, ako aj s potrebou spravovať určité územie, chrániť ho pred vonkajším nepriateľom, ale aj zabezpečovať prvé verejné služby, ktoré boli napr. práve v Egypte spojené so zavlažovaním alebo zásobovaním obyvateľstva v čase hladomoru (ibid.). Prví úradníci totiž zapisovali množstvo úrody a spravovali dane panovníkovi. V Európe mohli úrad zastávať a vykonávať len ľudia disponujúci politickými právami, teda privilegovaná vrstva (šľachta). Až do 2. pol. 18. stor. je problematické hovoriť o štátnych úradníkoch. Počiatky moderného štátu sa totiž datujú až do tohto obdobia. Preto je pre obdobie pred 18. Storočím výstižnejšie hovoriť o úradoch a úradníctve ako o inštitúciách panovníckej moci. Prví úradníci slúžili na kráľovskom dvore, boli platení podľa uváženia panovníka a mohli byť kedykoľvek prepustení zo služby. Ich právne postavenie nebolo nijako regulované, nemali právny nárok na rentu. Tá sa vnímala skôr ako prejav blahosklonnosti panovníka a bola plne v jeho právomoci. Miesto v štátnej službe sa väčšinou dedilo, ale mohlo sa aj kupovať či predávať. Nepotizmus a korupcia boli teda v tomto období úplne bežným a spoločensky akceptovaným javom (ibid.). Patronáž a klientelizmus i v Uhorsku po celý stredovek a novovek tvorili jeden zo základných elementov politickej kultúry, ktorých sociálna adekvátnosť a legitimita neboli spochybňované a ani morálne diskreditované (Šoltés, 2011, s. 14). Toto vnímanie sa zmenilo až s príchodom osvietenenských reforiem v poslednej tretine 18. storočia (ibid.).

Historicky, sa vládnuca (kráľovská) moc opierala o cirkevný administratívny systém, odkiaľ aj povolávala cirkevných hodnostárov na riadenie štátu v základných politických a právnych inštitúciách (Bergman, 1983). Úlohou úradníkov bolo najmä vyberať dane a vykonávať vôľu kráľa. Od kráľa teda záviseli nielen ich personálne pomery, ako napr. plat alebo dĺžka služby, ale aj náplň ich práce. Podľa Demmkeho a Moilanena (2010), v snahe obmedziť rozhodovanie na základe osobných a partikulárnych záujmov, sa začal klásť väčší dôraz na pravidlá a procesy. Rozlišovanie medzi osobnými záujmami a verejným záujmom v Uhorsku vyplynulo z osvietenenských reforiem, ktorými sa začal prechod od stavovskej spoločnosti k spoločnosti primárne diferencovanej na základe funkčnosti (Šoltés, 2011, s. 14).

V stredoveku badať prvé pokusy o prijímanie zamestnancov do úradníckej služby na základe schopností, a nie na základe príslušnosti k šľachtickému rodu. Prvý, kto to zaviedol do praxe, bol francúzsky kráľ Filip IV. Pekný (1285 – 1314), a to v prípade právnikov, ktorí sa špecializovali na rímske právo (ibid.). Profesionálne systémy štátnej služby v stredoveku okrem Francúzska vznikli aj na Sicílii pod vládou cisára Frederika II. (1194 – 1250) (Schulze, 2004) a vo Švédsku pod vládou Gustáva Adolfa (1594 – 1632) (Peters, 2001, s. 146). Pokusy o vytvorenie nezávislej a profesionálnej štátnej služby sa však objavili aj na našom území za vlády uhorského kráľa Mateja Korvína (1458 – 1490). Ten sa snažil obmedziť moc šľachty tak, že



## Kapitola 3

# PROFESIONALIZÁCIA ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Profesionalita štátnej služby sa už tradične spája s odbornými, resp. s meritokratickými prvkami v systéme štátnej služby. Podľa Van der Meera (2011, 273) je meritokratickosť synonymom profesionality. Závisí to však od odborných kritérií používaných v konkrétnych systémoch štátnej služby v danom čase. Aj preto sa obsah pojmu profesionalita historicky aj geopoliticky navzájom odlišuje. Napríklad vo Francúzku sa za profesionála tradične považuje štátny zamestnanec špecializovaný na plnenie určitých úloh, vo Veľkej Británii je to vyšší štátny úradník so všeobecným zameraním (tzv. generalist) (ibid., 274).

Podľa Cardonu (2002) môže zavedenie meritokratických prvkov do systému štátnej služby výrazne pomôcť k profesionálnejšiemu správaniu štátnych zamestnancov. Spomína meritokratické opatrenia v oblasti otvorených a transparentných výberových konaní, povýšenia a odmeňovania štátnych zamestnancov, jasné vzťahy zúčtovateľnosti, ako aj vzdelávanie, ktoré považuje za kľúč k zvýšeniu profesionality. Otázka profesionálneho správania štátnych zamestnancov je však aj k otázkou ich hodnôt a zásad, podľa ktorých konajú. V literatúre sa označujú ako princípy štátnej služby a práve nimi sa budeme zaoberať v prvej časti tejto kapitoly. Pozrieme sa najprv na to, aké hodnoty a princípy štátnej služby sa najčastejšie objavujú v aplikačnej praxi. Ukážeme si, že niektoré hodnoty a princípy môžu prispieť k iným cieľom, čím sa stávajú navzájom protichodné. Táto situácia však nie je neriešiteľná – dá sa vyriešiť zavedením rôznych typov štátnej služby.

V druhej polovici tejto časti sa pozrieme na reformy štátnej služby ako nástroj zvýšenia profesionalizácie. Z pohľadu historického vývoja štátnej služby (pozri Časť I, Kapitola 2 - Historický vývoj štátnej služby) sa štátna služba dlhodobo vyvíja smerom k zvyšovaniu meritokratických prvkov v štátnej službe. Deje sa tak práve prostredníctvom reforiem štátnej služby. Nás bude zaujímať otázka, prečo sa vlády rozhodnú zavádzať meritokratické prvky do štátnej služby, čím de facto obmedzujú mieru kontroly nad štátnymi zamestnancami.

### 3.1 KTO JE PROFESIONÁLNY ŠTÁTNY ÚRADNÍK

Slovo *profesionalizácia* znamená nadobúdanie profesionálnych znakov, vlastností, črt (Slovník cudzích slov). Podľa Van der Meera (2011) sa najčastejšie tento výraz využíva vo význame, že štátny zamestnanec plní svoje úlohy *vhodným spôsobom*. Ak teda hovoríme o profesionalizácii štátnej služby, mali by sme vedieť, aké správanie a aké vlastnosti od neho očakávame.

Predstavy o profesionálnom správaní štátnych zamestnancov sú premietnuté do **zákonov, etických kódexov**, ale aj tzv. **kódexov správania sa** (Code of conduct), ktoré upravujú práva a povinnosti štátnych zamestnancov. **Práva** štátneho zamestnanca ho umožňujú chrániť pred negatívnymi javmi, ako je napr. nátlak na neho, aby uplatnil osobný, politický alebo iný než verejný záujem. Sú teda akousi zbraňou v rukách štátnych zamestnancov voči tým nadriadeným, ktorí na nich vytvárajú tlak na uplatnenie iného než verejného záujmu. Či je táto zbraň efektívna, to záleží od toho, ako sú zadefinované práva zamestnanca, aké sú opravné prostriedky v prípade porušenia týchto práv a či sú tieto opravné prostriedky dostatočne objektívne. **Povinnosti** zase slúžia na komunikovanie správania, ktoré sa od štátnych zamestnancov z pohľadu štátu a spoločnosti očakáva. Povinnosti by tiež mali byť vymožitelné, teda štát reprezentovaný služobným úradom by mal mať „páky“ na to, aby mohol povinnosti vyžadovať a ich nedodržanie sankcionovať. Tak práva, ako aj povinnosti štátnych zamestnancov umožňujú, aby sa organizácie štátu i jednotlivci správali voči sebe v súlade s verejným záujmom.

Kódexy predstavujú dôležitý návod na to, ako sa majú úradníci eticky rozhodovať v zložitých situáciách. Navyše môžu predstavovať aj dôležitý zdroj informácií pre občanov o tom, aké správanie môžu od úradníkov očakávať. Účinnosť takýchto kódexov závisí od miery, do akej manažéri vo verejných organizáciách môžu za ich porušenie uložiť sankcie, resp. za ich dodržiavanie odmeňovať (Androniceanu, 2009, s. 43). Nástrojom ukladania sankcií je **disciplinárne konanie**, ktoré je dôležitou súčasťou systémov štátnej služby, pretože zabezpečuje jednak výkonnosť administratívy, ale zároveň aj zaručuje dôveru a úctu verejnosti k byrokracii (Bossaert a kol., 2001, s. 229).

Konkrétne práva a povinnosti štátnych zamestnancov obvykle vychádzajú z hodnôt verejného sektora a zo širších princípov, na základe ktorých štátni zamestnanci konajú. Na dôležitosť princípov a hodnôt vo verejnej správe poukázal aj Waldo (1948), Walker (1937), Kaufman (1956) a ďalší (Sičáková-Beblavá a kol., 2010). Vychádzali z predpokladu, že administratíva je normatívna veda, to znamená, že odpovedá predovšetkým na otázku, ako by mala fungovať (ibid.). Práve hodnoty a princípy konania prinášajú na túto otázku užitočnú odpoveď.

Podľa Kernaghana (2000, s. 101) hodnoty môžu byť zdrojom, od ktorého sú odvodené princípy, pravidlá a návody na konanie verejnej služby. Ako príklad možno

## Kapitola 4

# SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY

### 4.1 ČO SÚ SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY?

Ako sme si už v predchádzajúcej kapitole ukázali, „štátna služba“ môže znamenať v kontexte každej krajiny niečo iné. Podobne neexistuje spoločný systém štátnej služby, ale existujú rôzne jej systémy a modely. Systémy štátnej služby sa skladajú z pravidiel a vzťahov, ktoré spájajú štát s administratívnymi organizáciami a s ľudskými zdrojmi (Bekke a kol., 1998). Morgan a Perry (1988) definujú systémy štátnej služby ako „sprostredkujúce inštitúcie, ktoré mobilizujú ľudské zdroje v službe štátu v rámci určitého teritória“. V centre záujmu štátnej služby ako oblasti výskumu nie je využitie finančných alebo materiálnych zdrojov v štátnej správe, ale ľudí, ktorí v nej pracujú, tak, aby poskytovali kvalitné verejné služby.

Podľa Van der Meera (2011) používanie koncepcie systému štátnej služby napríklad namiesto koncepcie byrokracie má niekoľko výhod. Weberov koncept byrokracie hovorí najmä o organizácii byrokracie ako formálnej štruktúry, avšak koncept systémov štátnej služby ide ďalej. Nevníma štátnu službu len ako formálnu organizáciu, ale ako inštitúciu – systém pravidiel a vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, ktoré formujú správanie štátnych zamestnancov. Pod pojmom formovanie má na mysli postupnú modifikáciu opakujúceho sa správania (s. 3).

Pravidlá, ktoré usmerňujú správanie sa štátnych zamestnancov, môžu byť tak formálne, ako aj neformálne, teda nepísané. Môžu zasahovať správanie aktérov na troch úrovniach (Kiser, Ostrom, 1982; ako je uvedené v Van der Meer, 2011): na operačnej úrovni, na úrovni kolektívnej voľby a na ústavnej úrovni. Operačná úroveň zahŕňa otázky riadenia ľudských zdrojov – ako sú zamestnanci prijímaní do štátnej služby, ak sú odmeňovaní a podobne. Úroveň kolektívnej voľby (collective choice level) zahŕňa otázky, ako napr. prečo, ako a kedy sa systémy štátnej služby reformujú. Tretia úroveň, ústavná, sa pozerá na systémy štátnej služby ako na symbol, ktorý reprezentuje hodnoty spoločnosti. Všetky tri úrovne sú úzko prepojené (Van der Meer, 2011, s. 3-4) a komplexné pochopenie systémov štátnej služby si vyžaduje štúdium všetkých troch úrovní (Bekke, Perry, Toonen, 1996). Z tohto dôvodu napr. Van der Meer a kol. (2011) skúmajú systémy štátnej služby ako personálne systémy,

politicko-administratívne systémy, ale aj ako súčasť širšieho sociálneho, politického a ekonomického kontextu.

Primárnou funkciou systémov štátnej služby podľa Van der Meera a kol. (2011) je, že fungujú ako personálne systémy, resp. ako systémy riadenia ľudských zdrojov. Diskusii na túto otázku sa budeme venovať v druhej časti tejto publikácie, keď budeme hovoriť o riadení štátnej služby. Ďalšími dôležitými aspektami systému štátnej služby je však otázka reprezentatívnosti štátnej služby, otázka politizácie, verejnej mienky a reformy (ibid.). **Reprezentatívnosť** byrokracie znamená, že úradníci zastupujú rôzne skupiny obyvateľstva. Takto tento pojem chápe aj Guy Peters (2001), ktorý poukazuje na význam reprezentatívnosti pre demokraciu. Kedysi boli úradníci elitou, ktorá sa odlišovala od bežného obyvateľstva spoločenským statusom i majetkovými pomermi. V demokracii však takýto rozdiel medzi tými, ktorí spravujú – úradníkmi, a tými, ktorí sú spravovaní – občanmi, môže viesť k pocitu nerovnosti a nespravodlivosti. Takýto vzťah existoval napr. medzi slovenským obyvateľstvom a administratívou v Habsburskej monarchii, ktorú reprezentovali iné národnosti, hovoriace iným jazykom, čo vnášalo nedôveru a napätie do vzájomných vzťahov (pozri historická kapitola). Podľa Petersa (2001), ak sú úradníkmi príslušníci menšín, nielenže umožňuje lepšie reagovať na požiadavky menšín, ktoré reprezentujú, ale zároveň to môže prispieť k väčšej akceptácii tejto menšiny v očiach väčšiny. Možno očakávať, že úradníci, ktorí sú príslušníkmi menšiny, budú záujmy a uhol pohľadu tejto menšiny artikulovať, čo by malo prispieť k liberalizácii spoločnosti.

Napriek tomu vo väčšine krajín sú štátni zamestnanci pomerne homogénnou skupinou. Vyplýva to napríklad z požiadaviek na vysokoškolské vzdelanie, pre ktoré sa rozhodnú väčšinou tí, ktorým to umožnia ich materiálne podmienky. V niektorých krajinách musí ísť o absolventov konkrétnej školy verejnej správy (napr. Francúzsko v prípade vyšších štátnych zamestnancov), čo produkuje ešte homogénnejšiu a elitnú skupinu štátnych zamestnancov. Dá sa však predpokladať, že so stúpaním vzdelanosti sa tieto rozdiely budú vytrácať (Peters, 2001).

**Box 5:**

**Zabezpečenie reprezentatívnosti v systémoch štátnej služby**

Reprezentatívnosť sa v niektorých krajinách zabezpečuje kvótami, napr. na národnostné, etnické menšiny, ale aj na zastúpenie žien na úrade. Za dodržanie princípu reprezentatívnosti sa však bežne považuje aj skutočnosť, že sa do štátnej služby môže prihlásiť na národnej úrovni každý občan a na úrovni EÚ každý občan EÚ. Existuje teda rovnosť šancí a príležitostí vstupu do štátnej služby, čím je vytvorený predpoklad na naplnenie princípu reprezentatívnosti. V minulosti mnohé krajiny mali tendenciu obmedzovať voľný pohyb zamestnancov vo ve-

SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY  
KONCEPTY A TRENDRY

---

## ČASŤ II

# RIADENIE ŠTÁTNEJ SLUŽBY

KATARÍNA STAROŇOVÁ  
ĽUDMILA STAŇOVÁ



## Kapitola 1

# RIADENIE ĽUDÍ V KONTEXTE ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Hľadanie definície riadenia ľudí siaha až do obdobia, keď sa začali formovať základy manažmentu. V tejto kapitole predstavíme najdôležitejšie etapy z hľadiska evolúcie poznatkov o manažmente ľudí. Od nich sa totiž odvíjalo chápanie riadenia najprv ako nástroja typu „cukor a bič“ (klasický manažment), neskôr sa prešlo k vnímaniu spoločenských potrieb, ale aj spoločenského potenciálu zamestnanca v organizácii (manažment z hľadiska ľudských vzťahov), až sa dospelo k názoru, že manažment závisí od situácie a podmienok, v ktorých organizácia funguje (manažment z hľadiska situačného prístupu). Aký to má súvis so štátnou službou? Z nášho pohľadu možno rôzne teoretické prístupy k manažmentu aplikovať aj v prostredí, v ktorom pracujú štátni zamestnanci. Aj v štátnej službe totiž pracujú ľudia, ktorí sú súčasťou pracovného procesu a správajú sa určitým spôsobom. Ich správanie sa v pracovnom procese, nazývané aj organizačné správanie (Rudy a kol., 2001. s. 7), tiež možno manažovať, teda riadiť. Na to, aby sme dokázali pochopiť, čo manažment ľudí obsahuje, musíme rozumieť jeho základným princípom, ktoré platia vo všetkých typoch organizácii, nielen verejných.

Zároveň však nemôžeme nezohľadniť špecifiká štátnej služby, ktoré sa odrážajú v personálnej politike. Preto niektoré pojmy z manažmentu operacionalizujeme v kontexte štátnej služby. Predstavíme päť základných funkcií riadenia štátnej služby: prijímanie, odmeňovanie, kariérny rast, vzdelávanie, odchod zo zamestnania. Potom načrtneme dva ideálne typy organizovania riadenia štátnej služby, centralizované a decentralizované riadenie, ako aj problémy manažmentu i verejnej politiky s nimi spojené. Na záver sa venujeme koordinácii ako hlavnej výzve pre riadenie štátnej služby. Jedným z hlavných nástrojov koordinácie štátnej služby sú centrálné štruktúry na riadenie štátnej služby. Pýtame sa na ich funkcie a umiestnenie v praxi a na ich teoretický vplyv na politizáciu. Aby sme poukázali na praktické problémy spojené so zavádzaním týchto štruktúr, uvádzame príklad slovenského Úradu pre štátnu službu a nástroje strategického manažmentu, ktoré sa snažil implementovať.

## 1.1 HISTORICKÝ VÝVOJ POZNATKOV O RIADENÍ ĽUDÍ

O definíciu riadenia v organizácii sa pokúsili už klasickí teoretici manažmentu, ako napr. F. W. Taylor (1856 – 1915) a H. Fayol (1841 – 1921), po ktorých nasledovali mená ako Frank a Lilian Gilbreth, Henry Gantt a L. F. Urwick (Cole, 1995, s. 20). Spoločným znakom „klasikov“ v teórii manažmentu bolo, že sami patrili k manažérom a teórie riadenia ľudí vyvíjali na základe vlastných skúseností pri práci. Ich prístup k riadeniu ľudí bol vedecký, to znamená že zahŕňal vedecké metódy, ako napr. pozorovanie či meranie výkonu, na základe ktorých odporúčali robiť manažérske rozhodnutia. Zakladateľom tohto tzv. vedeckého manažmentu bol práve F. W. Taylor (Malíková, Jacko, 2013, s. 20).

Taylor sa snažil **zefektívniť pracovné metódy** tým, že si všimol vzťah medzi množstvom pohybu, ktorý potrebuje na vykonanie určitej práce, a časom, za ktorý ho vykonajú. Dospel k záveru, že priemerný robotník investuje minimum energie do práce – nazval to „soldiering“. Dôvody videl v strachu z toho, že ak prácu urobí rýchlo, nebude mať na druhý deň čo robiť. Išlo teda o reakciu na platbu za deň, resp. za časový úsek, ale aj o dôsledok toho, že manažment nepozná pracovné metódy robotníkov, a tak nevie odhadnúť, koľko by im práca mala trvať. Necháva im preto „voľnú ruku“ (rule of thumb).

Taylor videl riešenie vo **vedeckom manažmente**, teda v tom, že sa vopred určí pracovná metóda a čas, ktorý každá operácia vyžaduje, ako aj organizačná štruktúra, ktorá bude na robotníkov dozerať, ktorá ich bude vyberať a školiť ich. Práve to bolo ďalším spoločným znakom klasikov – verili, že štruktúra je najdôležitejšou premennou pre riadenie ľudí v organizácii. Ba čo viac, verili, že existujú univerzálne princípy, podľa ktorých možno navrhnuť štruktúru organizácie (pozri tabuľku XX). Princípy ako „hierarchia právomocí“ alebo „rovnosť“ môže naplniť len usporiadaná a koherentná štruktúra vzťahov, právo manažérov „manažovať“ a vedomie, že k zamestnancom sa treba správať „férovo“ a s rešpektom. Mnohé z týchto princípov sú priamo aplikovateľné na byrokracie (Cole, 1995, s. 21-22) a využíva ich aj Max Weber v jeho teórii byrokracie.

**Tabuľka 14:**

**Fayolove princípy manažmentu**

Delba práce	Autorita/Zodpovednosť
Disciplína	Jednota velenia
Jednota smerovania	Podriadenie osobného záujmu organizácii
Odmena	Centralizácia



## Kapitola 2

# VYŠŠIA ŠTÁTNA SLUŽBA (SENIOR CIVIL SERVICE)

Ostatných 30 rokov čoraz väčší počet krajín vytvára veľmi špecifickú skupinu štátnej služby, na ktorú sa vzťahujú špeciálne postupy náboru, riadenia, odmeňovania a zúčtovateľnosti, a to nielen v krajinách OECD, ale i v krajinách tretieho sveta (pozri graf 5). Ide o veľmi úzku skupinu, ktorá tvorí 0,13 – 2,1 % z celkovej štátnej správy, čo je medzinárodne uznávaný rozsah a pri niektorých krajinách je dokonca menší než jedno percento (Halligan, 2012, s. 116). Tento špecifický okruh štátnej služby sa nazýva vyššia štátna služba (senior civil service), hoci presný pojem nie je ustálený. Táto kapitola sa zaoberá charakteristikou a dôvodmi vzniku vyššej štátnej služby, predkladá základné trendy v krajinách OECD a poukazuje na stav vyššej štátnej služby na Slovensku.

V predchádzajúcej časti sme ukázali, že neexistuje zhoda v označení štátny zamestnanec, a podobne je to i pri vyššom štátnom úradníkovi, resp. ani v tom, ako odlíšiť túto užšiu skupinu štátnych úradníkov od bežnej štátnej služby, a to nielen definične, ale aj štátnozamestnaneckými podmienkami. Samotný termín „vyšší štátny úradník“ nie je ustálený, a to nielen v anglickom jazyku, ale ani v slovenčine, resp. v iných jazykoch (ak by sme zvolili doslovný preklad). Dokonca v medzinárodnom kontexte v súčasnosti prebieha diskusia (Kuperus, Rode, 2008) o tom, ktorý termín je vhodnejší, keďže každý má svoje konotácie. Kuperus a Rode (2008) upozorňujú, že každý anglický termín, ktorý sa v súčasnosti používa, má svoje nedostatky a nepresnosti vo význame. *Senior civil service* môže byť zmätočným pojmom, keďže „senior“ v niektorých krajinách označuje vek alebo počet rokov strávených v štátnej službe, pričom v iných krajinách sa pojem „senior“ odvodzuje od seniority, t. j. skúseností, ktoré nemusia nijako súvisieť s počtom rokov v štátnej službe, s jeho vekom či pozíciou. *Top civil service* takisto nie je jednoznačným pojmom, keďže pojem „top“ evokuje najvyššiu hierarchickú úroveň a pri pomenovaní *highest civil service* nie je zrejmé, ktoré hierarchické úrovne sa berú do úvahy. V USA sa dokonca používa termín *senior executive service*, ktorý zdôrazňuje exekutívnu, manažérsku a líderskú rolu vyššej štátnej služby, keďže má na najvyššej úrovni naprieč všetkými centrálnymi organizáciami a úradmi zabezpečovať produktivitu a efektívnosť

štátnej služby (Carey, 2012). Staroňová (2015) uvádza, že v slovenskom kontexte sa v období rokov 2003 – 2009 (pozri nižšie diskusiu) využíval termín *nominovaná štátna služba*. V súčasnosti síce neexistuje takýto druh štátnej služby, ale pri novopripravovanom Zákone o štátnej službe (s účinnosťou od roku 2016) sa uvažovalo so zavedením inštitútu tzv. *vyššieho štátneho úradníka*. Preto aj v tejto publikácii budeme používať práve tento termín.

**Graf 6 :**

**Rozšírenie inštitútu vyššej štátnej služby vo svete**



Zdroj: Staroňová (2015).

## 2.1 DÔVODY ZRIADENIA VYŠŠEJ ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Yehezkel Dror (1994, Ch. 6) upozorňuje, že je nevyhnutné odlišiť tzv. *strategické funkcie štátu* („higher order functions“), v ktorých sa robia kritické rozhodnutia od verejnej politiky, ktorá formuje fungovanie štátu do budúcnosti. Tie podľa neho zahŕňajú aj veľké infraštruktúrne projekty, radikálne zmeny a reformy vo fungovaní samotného štátu, princípy fungovania spoločnosti a politiky napr. voči chudobným, fungovanie trhu, rozhodnutia o významných nových technológiách, zaoberanie sa bezpečnosťou či hrozbami (vojenskými, ale i prírodnými katastrofami a globálnymi ohrozeniami životného prostredia) atď. Práve tieto funkcie štátu nielenže nesmú byť kontrahované tretím stranám, ale je nesmierne dôležité, aby štát udržiaval stabilitu pri ich vykonávaní

Neustále však prebieha diskusia tak v teoretickej, ako i praktickej literatúre o tom, z akých dôvodov má existovať a ako má fungovať vyššia štátna služba. Všetci sa zhodnú na tom, čo už bolo opísané vyššie – vyššia štátna služba má byť lídrom a výkonným jadrom štátnej služby ako takej. V zásade však možno identifikovať dva základné funkčné problémy štátnej služby, ktoré má vyššia štátna služba riešiť (Staroňová, 2015):

- a) *Celková kontinuita a holistický pohľad* na riadenie štátnej služby. Vyššia štátna služba pomáha rozvíjať spoločné hodnoty a vnímanie úlohy (vyššej) štátnej služby ako skupiny, čo je nástrojom na zníženie celkovej fragmentácie a prílišného

## Kapitola 3

# PRIJÍMANIE ZAMESTNANCOV

V tejto kapitole sa venujeme jednej z funkcií riadenia ľudských zdrojov, a to prijímaniu zamestnancov. Guy Peters (2001) hovorí, že porozumieť tomu, akým spôsobom vlády vyberajú svojich zamestnancov, je dôležité preto, lebo so sebou prinášajú hodnoty, predpoklady a postupy, ktoré majú vplyv na kvalitu nimi vykonávanej práce, ako aj na rozhodnutia, ktoré robia. Okrem toho sú, samozrejme, tvorcami politik, z čoho vyplýva, že verejnosť by malo zaujímať, akým spôsobom sú štátni zamestnanci vyberaní na svoje pozície.

V manažérskej literatúre sa stretáme s pojmom „nábor“ a „výber“ zamestnancov (Armstrong, 2009). Nábor je proces „hľadania a získavania ľudí, ktorých organizácia potrebuje“, kým výber je súčasťou tohto procesu a označuje „rozhodovanie o tom, ktorí z prihlásených kandidátov majú byť vybratí na voľné pozície“ (s. 515). Armstrong proces náboru a výberu zamestnancov rozdeľuje na štyri fázy: 1. definovanie požiadaviek – príprava rolí a profilov, osobnostných predpokladov, ako aj rozhodnutie o podmienkach zamestnania; 2. plánovanie náborovej kampane; 3. získavanie záujemcov – prehodnocovanie alternatívnych zdrojov kandidátov v rámci organizácie či mimo nej, inzerovanie, využívanie agentúr či konzultovanie; 4. výber zamestnancov – selekcia prihlášok, organizácia testovania, pohovorov, posudzovanie kandidátov, ponuka zamestnania, získavanie referencií, príprava pracovných zmlúv. Priemietnuté na oblasť verejného sektora – nábor zamestnancov zahŕňa definovanie podmienok na vstup do štátnej služby a predpokladov na vykonávanie konkrétnych pracovných činností v rámci štátnej služby, ako aj oznámenie o voľnej pozícii. Výber zahŕňa spôsob výberu, metódy výberu, spôsob kreovania výberových komisií a spôsob rozhodovania komisie o výsledkoch výberu kandidátov.

### 3.1 PODMIENKY NA PRIJATIE DO ŠTÁTNEJ SLUŽBY

Guy Peters (2001) zdôrazňuje predovšetkým otázku predpokladov štátnych zamestnancov na vykonávanie štátnej služby. Keďže štátni zamestnanci vnášajú do organizácie svoje hodnoty, predpoklady na vykonávanie práce a postupy (pozri kapitolu o princípoch v štátnej službe), podľa neho je dôležité nejakým spôsobom manažovať to, akí zamestnanci do štátnej služby vstúpia. To je otázkou nastavenia **podmienok**

prijatia do štátnej služby, ako aj metód výberu štátnych zamestnancov tak, aby spĺňali vopred zadané **predpoklady** na vykonávanie takýchto pracovných činností.

Podmienky vstupu do štátnej služby, ktoré sa najčastejšie využívajú v krajinách západnej Európy, sú napr. tieto: vekové obmedzenie, podmienka ovládania štátneho jazyka a podmienka štátnej príslušnosti. Predpoklady alebo požiadavky na vykonávanie pracovných činností vychádzajú z opisu práce alebo zo špecifikácie organizačných rolí. Poskytujú dôležité informácie, ktoré možno využiť pri tvorbe inzerátov na voľné miesta, ako aj pri posudzovaní toho, či prihásení uchádzači vyhovujú požiadavkám na vykonávanie pracovných činností (Armstrong, 2009, s. 515). Tieto informácie obvykle zahŕňajú vedomosti, zručnosti a schopnosti potrebné na vykonávanie danej roly alebo práce, ako aj vzdelanie, kvalifikáciu a skúsenosti súvisiace s nadobudnutím týchto vedomostí, zručností a schopností (ibid., s. 516). Na základe týchto údajov možno pracovné pozície štandardizovať a zaradovať do národných alebo medzinárodných klasifikácií zamestnaní (pozri box 13).

**Box 13:**

**Medzinárodná štandardná klasifikácia zamestnaní**

Medzinárodná organizácia práce schválila medzinárodnú štandardnú klasifikáciu zamestnaní v roku 2008. Klasifikácia umožňuje zaradovanie pozícií na základe zručností do štyroch hierarchických úrovní, ktoré zastrešujú dohromady 436 rôznych pracovných pozícií. Každá úroveň má charakteristické pracovné úlohy. Na základe pracovnej náplne, špecializácie a úrovne zručností sa pracovníci zatriedujú do jednotlivých úrovní (International Labour Organization, 2012).

Klasifikácia zamestnaní umožňuje klasifikovať, analyzovať a vypracovávať prognózy na jednej strane pracovné miesta a na druhej strane pracovné sily, ich pracovný potenciál (kvalifikáciu). Toto je dôležité z dôvodu tvorby medzinárodne porovnateľných dát o trhu práce, ktoré môžu slúžiť tvorcom politik, ako aj samotným manažérom (ibid.).

Na základe Odporúčania Európskej komisie č. 2009/824/ES k používaniu medzinárodnej klasifikácie zamestnaní vznikla národná klasifikácia zamestnaní SK ICSO-08, ktorá je celospoločensky využívaná najmä zamestnávateľmi, Štatistickým úradom SR, úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny, ústrednými orgánmi štátnej správy a vedeckovýskumnými inštitúciami. Slúži na medzinárodnú komunikáciu na globálnom trhu práce, na zladovanie ponuky a dopytu na trhu práce, na štatistické zisťovanie o priemerných mzdách a nákladoch na prácu, tvorbu analýz a prognóz o trhu práce, na prepájanie systému vzdelávania s trhom práce a s tvorbu politiky zamestnanosti. V klasifikácii sú zahrnuté aj pracovné miesta vo verejnej správe (Národná klasifikácia zamestnaní, 2012).

*Zdroj:* autorky, na základe Národnej klasifikácie zamestnaní (2012) a International Labour Organization (2012)

## Kapitola 4

# ODMEŇOVANIE

Odmeňovanie predstavuje ústredný komponent akejsi dohody, v ktorej dochádza k výmene odmien za príspevok zamestnanca celkovej organizácii (Hood, Lodge, 2008). Napriek tomu je extrémne zložité získať akékoľvek údaje o platoch v štátnej správe, a to nielen v SR (Staroňová, Láštic, 2011), ale aj v iných krajinách (Hood, Peters, 1994). Pritom odmeňovanie býva aj kľúčovým bodom akýchkoľvek reforiem verejného sektora, keďže tento prvok je vnímaný ako zásadný pri ovplyvňovaní správania sa štátnych zamestnancov, či už je cieľom znižovanie korupcie, alebo zvyšovanie efektivity výkonu, zvyšovanie nezávislosti atď.

Európske administratívne princípy hovoria o dvoch dôležitých stránkach odmeňovania vo verejnej službe – o **transparentnosti** a **predvídateľnosti** ako predpokladoch na zvýšenie motivácie štátnych zamestnancov, na prilákanie kvalitných ľudí do štátnej správy, ako aj na ich udržanie v štátnej správe. OECD (2007) dodáva ešte ďalší aspekt motivácie a udržania štátnych zamestnancov vo vzťahu k odmeňovaniu, ktorým je **primeraná výška odmeny**. Dôležitými ukazovateľmi, ktoré vypovedajú o schopnosti systému odmeňovania motivovať zamestnancov, je aj výška a komponenty odmeňovania, ako aj tzv. kompresia.

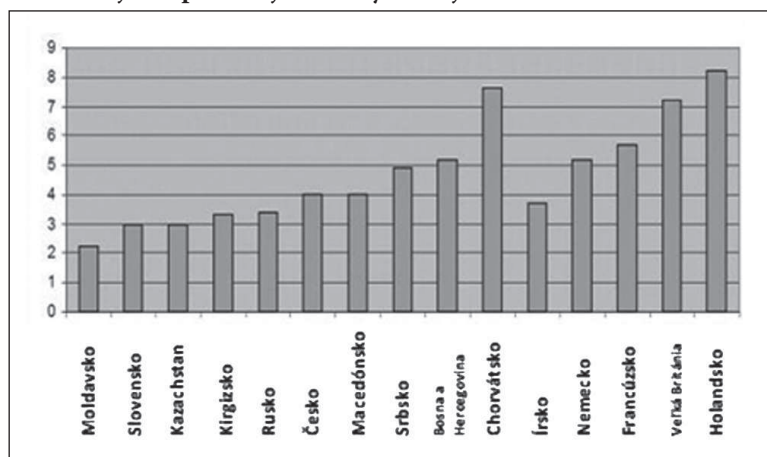
### 4.1 VÝŠKA ODMEŇOVANIA

Čo sa týka výšky odmien pre štátnu službu, existujú dva protipóly diskusie (pozri Hood, Jackson, 1991, s. 54-55). Na jednej strane stoja zástancovia vysokých odmien, ktoré by mali byť porovnateľné s odmenami v súkromnom sektore. Napríklad, Svetová banka argumentuje, že vysoké platy zvyšujú výkon v štátnej správe, keďže prilákajú kompetentných ľudí, aby pracovali vo verejnom sektore a znižuje sa aj riziko korupčného správania sa (Svetová banka, 1993). Na druhej strane tábora stoja socialisti, egalitariáni a populistí, ktorí tvrdia, že odmeny v štátnej službe majú odzrkadľovať príjmy tých, pre ktorých pracujú, ak majú ostať spojení s každodennou realitou bežných občanov.

Túto diskusiu odzrkadľuje i veľmi dôležitý indikátor výšky odmien - rozsah *vertikálnej (de)kompresie*. Údaj vertikálnej (de)kompresie vypovedá o vzdialenosti medzi najnižším príjmom a najvyšším príjmom vertikálne naprieč platovými triedami. Tento pomer má byť dostatočne úzky, aby zohľadňoval sociálnu solidaritu v krajine, ale zároveň i dostatočne široký, aby najvyššie pozície prilákali a dostatočne odmenili kvalitných ľudí – porovnateľne so súkromným sektorom. To v praxi znamená primerane veľký platový rozdiel medzi jednotlivými štátnozamestnaneckými pozíciami a medzi jednotlivými platovými triedami. Malý rozdiel medzi platmi štátnych zamestnancov, ktorí majú rôznú mieru zodpovednosti a rôznu náročnosť práce, totiž vytvára pocit nespravodlivosti a demotivuje kariérny rast. 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 na najnižších štátnozamestnaneckých miestach a platmi na najvyšších politických postoch v štátnej správe (Rabrenovic, 2013). Medzinárodné organizácie (Svetová banka) odporúčajú (de)kompresný pomer 1 : 6, až 1 : 7. Krajiny, ktoré majú nižší rozsah kompresie, ako je odporúčané, môžu mať problém získať a udržať si kvalifikovaných ľudí na najvyšších, strategických či manažérskych pozíciách v štátnej správe, čo je aj prípad Slovenska (pozri graf 10).

**Graf 10:**

**Rozsah vertikálnej kompresie v jednotlivých krajinách**



Zdroj: Reid, Orac (2007)

Okrem vertikálnej kompresie poznáme aj tzv. *horizontálnu kompresiu*. Ide o rozsah rozdielneho ohodnotenia na tej istej pozícii medzi jednotlivými organizáciami naprieč štátnou správou alebo v rámci jednej organizácie. Rozdielnosť vyplýva z faktu, že systém je postavený na relatívne nízkom základnom plate a vysokom

## Kapitola 5

# VZDELÁVANIE

V tejto kapitole sa venujeme konceptualizácii vzdelávania v štátnej službe, podobám vzdelávania v štátnej službe a možnostiam jeho organizovania. Kapitulu doplníme o príklady z krajín EÚ a poukazujeme aj na ďalšie možnosti riešenia tejto problematiky v slovenskej štátnej službe.

### 5.1 DEFINOVANIE ZÁKLADNÝCH KONCEPTOV SPOJENÝCH SO VZDELÁVANÍM V ŠTÁTNEJ SLUŽBE

Vzdelávanie skúma a konceptualizuje viacero vedných odborov, tu sa dotkneme ekonómie, sociológie a politológie.

V ekonómii sa úvádza, že vzdelávanie je nemateriálna aktivita, teda služba. Z hľadiska teórie verejných statkov vzdelávanie možno zadeliť medzi zmiešané kolektívne statky, prípadne za istých okolností je to čistý súkromný statok. Potenciálneho spotrebiteľa totiž možno vylúčiť zo spotreby vzdelávania, napr. fyzicky, a ak je pri vzdelávaní kapacitný limit, tak je spotreba tohto statku rivalitná. Uvedené charakteristiky vzdelávania umožňujú spoplatnenie vzdelávacích služieb a pri ich zabezpečovaní ich možno poskytovať aj prostredníctvom trhu (čo nevyhnutne neznamená, že trh pri daných službách existuje).

Ďalšiu ekonomickú koncepciu vzdelávania spracoval Gary Becker, ktorý hovorí, že „... výdavky na vzdelávanie, tréningy, zdravotnícku starostlivosť a pod. sú investíciou do kapitálu. Avšak tieto výdavky produkujú ľudský kapitál, a nie fyzický či finančný kapitál, keďže sa nedá oddeliť konkrétna osoba od jej vedomostí, zručností a zdravia alebo hodnôt tak, ako možno od majiteľa oddeliť fyzický či finančný kapitál“ (Becker, 1993). Preto Becker prichádza s novou koncepciou, – koncepciou **ľudského kapitálu**, ktorý je jednoducho iný ako finančný a fyzický kapitál. Vzdelávanie a tréning Becker považuje za najdôležitejšie investície do ľudského kapitálu a vysokoškolské vzdelávanie zvykne zvyšovať príjem jeho absolventov. Becker naznačuje, že okrem formálneho vysokoškolského vzdelávania aj tréningy, resp. vzdelávanie v zamestnaní majú výrazný finančný efekt pre tých, ktorí ho realizujú. Zároveň po-

ukazuje aj na ďalšie, nemonetárne pozitívne dopady vzdelávania pre tých, ktorí sa vzdelávajú. Becker zároveň upozorňuje, že potom, čo ľudia vymenia pár zamestnaní, sa zvyčajne pracovne usadia na dlhšie obdobie a jedným z faktorov, ktorý vytvára väzby medzi zamestnávateľom a zamestnancom, je práve vzdelávanie a tréningy (Becker, 1993). V kontexte tejto koncepcie vzdelávania v štátnej službe pod cieľom vzdelávania a dovzdelávania možno vnímať zvyšovanie vlastného ľudského kapitálu konkrétnych spotrebiteľov tejto služby (napr. úradníkov), napr. s cieľom zvýšiť svoje monetárne príjmy. Súčasťou koncepcie posilňovania ľudského kapitálu v štátnej službe postredníctvom vzdelávania, teda konkrétnej kapacity, je zlepšenie jednak kognitívnych, ako aj nekognitívnych zručnosti, zvýšenie schopnosti vykonávať svoje úlohy a roly a pod.

Z hľadiska sociológie je hlavným cieľom vzdelávania **socializácia**. Pod socializáciou sa pritom zvykne rozumieť proces, pomocou ktorého sa z človeka stáva „spoločenská osobnosť“ a vplyv sociálno-kultúrnych podmienok na daný proces (Brezinka, 1994). Čiže ide o vnútorný proces, pomocou ktorého sa človek stáva spoločenským. Vznik osobnosti je pritom pomerne zložitým procesom, na ktorý majú vplyv rôzne typy faktorov. Za jeden z externých nástrojov socializácie je považované práve vzdelávanie (Brezinka, 1994). Vo väzbe na vzdelávanie v štátnej službe je možné uviesť, že vzdelávanie v štátnej službe by malo zabezpečiť usadenie a „zrastenie“ zamestnanca s daným prostredím, s jeho kultúrou, zvyklosťami, pravidlami.

Vzdelávanie ako nástroj **budovania národa** je širším sociologicko-politologickým pohľadom na zmysel vzdelávania. V porovnaní s predchádzajúcim prístupom socializácie sa v rámci tejto koncepcie nezdôrazňuje len osobný socializačný aspekt jednotlivca v danej spoločnosti či inštitúcii, ale aspekt budovania krajiny, štátu a pod. Ako poznamenávajú Brankovič a kol. (2014), tento aspekt vysokoškolského vzdelávania je dôležitý hlavne v postkonfliktných krajinách, ako aj v krajinách, ktoré prešli/prechádzajú tranzíciou. Za istých okolností sa vzdelávanie dokonca vníma ako nástroj prežitia štátu, krajiny či národa (Nakou, 2010). Ak sa vrátíme ku vzdelávaniu v štátnej službe, tak ho za istých okolností možno vnímať ako nástroj vytvárania štátnej služby – napríklad jej indoktrinácii, sieti, pohľadov a interpretácii sveta a pod. to znamená danej triedy profesionálov, ktorá má spoločné isté hodnoty, zručnosti či vízie.

Ako sme naznačili vyššie, investícia do ľudského kapitálu sú potrebné aj v krajinách, ktoré prešli/prechádzajú postsocialistickou transformáciou. V období vládnutia komunistickej strany prevládajúci model štátnej správy podriaďoval štátnu byrokraciu komunistickej strane. Hlavným organizačným cieľom bola politická kontrola (a nie organizačná efektívnosť) (O'Dwyer, 2002) a personálna politika slúžila ako hlavný nástroj kontroly každej organizácie v štáte cez komunistickú stranu. Štátna správa sa sústredila hlavne na exekutívu rozhodnutí (Witesman, Wise,



## Kapitola 6

# KARIÉRNÝ RAST, SLUŽOBNÝ POSTUP A MOBILITA

V predchádzajúcej kapitole sme si uviedli rôzne podoby a prístupy k vzdelávaniu a rozvoju štátneho zamestnanca, ktoré majú prispieť k jeho celkovému profesionálnemu a kariérenému rastu. Pri kariérom raste hovoríme o rôznych nástrojoch, ktoré môžu zahŕňať tieto možnosti (Bossaert a kol., 2001): a) vertikálny pohyb smerom nahor (*kariérny alebo služobný postup*), b) narastanie *finančnej odmeny*, c) horizontálna i geografická *mobilita*. Kariérny rast pritom predstavuje odborný rast človeka, ktorý pracuje v istej pracovnej pozícii a ktorý si vzdelávaním, školením, praxou rozširuje znalosti, zručnosti a získava tak vyšší stupeň kompetencií. Vyšší stupeň kompetencií sa prejaví v jeho postupe do vyššej platovej triedy (keďže ide o náročnejšie pracovné činnosti, ktoré sú v platových triedach stanovené), nárastom finančnej odmeny, ktorá môže, ale nemusí byť naviazaná na zmenu pracovnej činnosti v platových triedach alebo aj na postup medzi organizáciami.

### 6.1 KARIÉRNÝ POSTUP

Kariérny postup sa výrazne odlišuje v kariérom a pozičnom systéme. Bossaert a kol. (2001) vo svojej štúdií rozlišujú medzi dvomi typmi krajín: tie, ktoré v rámci organizácie majú stanovený „kariérny rebríček“, po ktorom môže štátny zamestnanec kráčať, a tie, ktoré majú iné štrukturálne charakteristiky týkajúce sa vnútorného postupu. Tie zhruba zodpovedajú aj rozdielnym systémom štátnej služby, podľa toho, či majú kariérny, alebo pozičný systém štátnej služby. Napríklad, Fínsko, Holandsko a Švédsko majú pozičný systém, a preto v týchto štátoch kariérny rast nemá fixne stanovené poradie vertikálneho rastu. Naopak, krajiny s kariérom systémom štátnej služby majú kariérny rast ukotvený v triedach, ktoré narastajú so zvyšovaním komplexnosti pracovných činností.

Krajiny s kariérom systémom môžu mať automatický vertikálny kariérny postup v triedach, založený na počte odpracovaných rokov – *seniorite* (napr. Služobná pragmatika za Československa alebo súčasné Rakúsko, kde je v systéme *Vor-*

*rückungs* stanovený postup každé dva roky), inde sa vyžaduje splnenie určitých kritérií, napríklad skúška, výberové konanie, výkonnosť alebo iný typ **zásluhovosti (merita)**. Bez ohľadu na to, či postup je založený na seniorite, alebo na merite, kariérny systém predpokladá postup do vyššej triedy, čo však neznamená automaticky hierarchický postup. Mnohé krajiny s kariérnymi systémom vytvárajú facilitované programy kariérneho rastu, napr. Francúzsko a Poľsko. Najdôležitejším aspektom chápania kariérneho rastu v tomto kontexte je existencia individuálneho kariérneho plánu.

Bossaert a kol. (2001) uvádzajú tieto príklady krajín s kariérnym systémom a previazaným kariérnym rastom: V Belgicku existuje päť úrovní (niveaux) kariérnych dráh a 19 tried. Kariérny rast sa vzťahuje na vertikálny postup do vyššej triedy alebo z jednej úrovne na vyššiu úroveň. Kariérny rast medzi úrovňami je realizovateľný len na základe tzv. postupových skúšok. Vo Francúzsku sa pri kariérnom raste medzi triedami berie do úvahy výkonnosť (merit), seniorita a celkové výsledky vo vnútornom výberovom konaní (*concours*), ktorým musí prejsť každý štátny zamestnanec, ktorý žiada o vertikálny postup medzi triedami. V Nemecku existujú štyri kariérne dráhy (*Höhener, Gehöbener, Mittlerer a Einfacher Dienst*) s jednotlivými platovými triedami a každý štátny zamestnanec má vytýčený postup v rámci jednej dráhy. Možno uskutočniť aj prestup medzi kariérnymi dráhami, ale len absolvovaním špeciálnych školení a skúšok. Vo Veľkej Británii je kariérny postup delegovaný jednotlivým rezortom, ktoré si stanovujú vlastné postupy v rámci celkového kódu štátneho zamestnania (*Civil Service Management Code*). Základným princípom však ostáva otvorené výberové konanie pred komisiou (*promotion board*), ktorá posudzuje celkové služobné hodnotenia, výkonnosť, schopnosť dosahovať vyšší výkon v ďalšej kategórii, celkové kompetencie všetkých kandidátov vzhľadom na kritériá zásluhovosti. V Írsku je kariérny postup založený na konkurencii.

Pozičný systém sa snaží o vyššiu horizontálnu diferenciaciu v tej istej triede a postup na základe zásluhovosti (Egeberg, 2007). To znamená, že kariérny postup nemá konkrétne kroky, ale v triedach je stanovený minimálny a maximálny plat pre každú triedu. Takýto systém umožňuje vyššiu flexibilitu pri kompenzovaní u tých štátnych zamestnancov, ktorí sú efektívnejší. Každá trieda platovo diferencuje medzi juniormi, seniormi a manažérmi (napr. Ministerstvo financií v Slovenskej republike), hoci činnosť viažuca sa na danú platovú triedu je tá istá. Pozičný systém vyžaduje otvorené výberové konanie na každý postup medzi triedami, resp. pozíciami.

## ČASŤ III

# POLITICKO-ADMINISTRATÍVNE VZŤAHY

EMÍLIA BEBLAVÁ



## Kapitola 1

# POLITIZÁCIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Predkladaná kapitola sa venuje politizácii štátnej služby, konkrétne trom jej aspektom. Najprv zasadzuje politizáciu do širšieho rámca personálnej politiky v štátnej správe, ďalej poskytuje typológiu politizácie, kde okrem iného vysvetľuje motivácie politikov pri politizácii štátnej správy, a v neposlednom rade sa zamýšľa nad faktormi, ktoré podmieňujú rozsah politizácie v štátnej správe. V závere tejto kapitoly poskytujeme stručné pohľady na stratégie zamerané na obmedzenie politizácie.

Prečo sa uvedenej téme v tejto monografii venujeme? Z troch dôvodov. Prvým dôvodom je jej zjednodušovanie vo verejnopolitickom diskurze, keď sa takmer každé rozhodovanie politikov o obsadení miesta v štátnej správe vníma negatívne, pričom diskurz nerozlišuje jednotlivé typy politizácie a ich odlišné implikácie pre kvalitu výstupov štátnej správy. Ďalšie dva dôvody spolu súvisia, keďže systém štátnej správy, v ktorej sa usadil stranický patronáž, má svojich „vítazov“ a „porazených“. Pri takto fungujúcom personálnom systéme sa distribuuje práca tým, ktorí majú správne stranické konexie, na úkor tých, ktorí ich nemajú. Nemeritokratické vymenovania tak poškodzujú tých, ktorí investovali do profesionálnej a byrokratickej kariéry. Druhým dôvodom sú tzv. náklady stratených príležitostí politizácie. To znamená, že pri takto obsadzovanom aparáte štátnej správy môže politizácia viesť k jej menšiemu výkonu, keďže pri straníckej patronáži sa nevyberá promárne na základe kompetencie uchádzačov. Vysoko výkonní a kompetentní zamestnanci sú obmedzeným zdrojom, o ktorý sa systém štátnej správy straníckou patronážou sám oberá – časť zamestnancov neprejde vo výbere (ak nejaký je) a časť z nich sa pri takto vnímanom systéme do výberového procesu ani neprihlási. Takýto systém rozhodovania o obsadzovaní o zamestnávaní v štátnej správe možno nazvať distributívnym partikularizmom, ktorý poškodzuje verejný záujem o dobré spravovanie vecí verejných.

### 1.1. PERSONÁLNA POLITIKA A POLITIZÁCIA

Odborná literatúra poskytuje viaceré teórie, ktoré sa pokúšajú vysvetliť existenciu verejného sektora, verejnej správy, politikov, manažérov a úradníkov, ako

aj vzťahov medzi nimi. My si pomôžeme teoriou *verejných statkov* a aparátom teórie *principal – agent*, kde sa vznik verejného sektora vníma ako rozhodnutie *principalov* (občanov) zabezpečiť časť statkov kolektívne. Na tento účel sú v demokraciach cez politický mechanizmus volieb volení *agenti principálov – politici*, ktorí však na plnenie jednotlivých úloh potrebujú väčšiu kapacitu. Tejto kapacite hovoríme aj štátna správa (v užšom zmysle, s ktorým pracujeme v tejto monografii) alebo verejný sektor (v širšom zmysle).

Základom štruktúry verejnej správy je organizovanosť v organizáciách, v konkrétnych inštitúciách, úradoch či agentúrach. V každej takejto inštitúcii treba definovať jej organizačnú štruktúru, určiť počet riadiacich úrovní, definovať politické a riadiace pozície, ako aj úlohy pre referentské pozície. Organizácia verejnej správy tak obsahuje zamestnancov, ktorí majú rôzne roly, úlohy, odlišnú mieru zodpovednosti, nesú odlišnú mieru rizika za delegovaný výkon a zvyčajne dostávajú aj inú výšku odmien. Zároveň by v takejto organizácii malo byť pomerne jasné, ktoré pozície v organizácii sa obsadzujú priamym rozhodnutím politikom (čo budeme nazývať politickou nomináciou) a ktoré sú obsadzované cez procesne štrukturovaný a aspoň čiastočne kontrolovateľný výberový proces. Hraničné možnosti, ako postupovať pri obsadzovaní postov v štátnej správe, načrtáva táto tabuľka:

**Tabuľka 36:**

**Modely obsadzovania postov v štátnej správe**

Hľadisko	Hraničné možnosti	Hraničné možnosti
Spôsob obsadzovania postov	Výberové konanie, procesne upravený proces, meritokraticky spôsob	Politická nominácia
Možnosť vstupu na vysoké pozície	Kariérny, hierarchický systém	Otvorený systém, pozičný systém
Zabezpečenie výberu	Centrálny úrad	Decentralizovaný – jednotlivými inštitúciami

Zdroj: Sičáková-Beblavá, Ondrušová a kol. (2010)

## 1.2 TYPOLÓGIA A ROZSAH POLITIZÁCIE

Samotná politická nominácia je pomerne široký pojem a v praxi môže zahrňať viaceré situácie s odlišnými implikáciami pre kvalitu činnosti verejného sektora. V tabuľke 2 sú uvedené typy politizácie podľa dvoch kritérií – kritérium legálnosti politickej nominácie a kritérium miery responzivnosti a typu kompetencie zamestnanca.

## ZOZNAM BOXOV

- BOX 1: Z pôvodnej argumentácie, prečo je dôležitá osobitná právna úprava štátnozamestnaneckého pomeru
- BOX 2: Z rozpravy o zákone o štátnej službe 1998
- BOX 3: Príklad porušenia stability štátnych zamestnancov a jeho dôsledky – Banskobystrický samosprávny kraj
- BOX 4: Príklad závislosti od minulosti: klávesnica QWERTY
- BOX 5: Zabezpečenie reprezentatívnosti v systémoch štátnej služby
- BOX 6: Audit súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy
- BOX 7: Funkcie riadenia štátnej služby v zákon o štátnej službe č. 400/2009 Z. z.
- BOX 8: Postoj OECD k (de)centralizácii štátnej služby
- BOX 9: Celovládny prístup podľa OECD
- BOX 10: Koexistencia kariérneho systému so systémom politickej nominácie do VŠS v USA
- BOX 11: Centralizované riadenie vyššej štátnej služby v Estónsku
- BOX 12: Zúčtovateľnosť štátneho zamestnanca – poskytovanie informácií o platoch v ČR
- BOX 13: Medzinárodná štandardná klasifikácia zamestnaní
- BOX 14: Výkonnostné riadenie
- BOX 15: Kompetenčný rámec - ukážka
- BOX 16: Výkonnostné riadenie na Slovensku
- BOX 17: Príklad programu vzdelávania štátnej správy na Slovensku
- BOX 18: Kariérny rast v Európskej komisii
- BOX 19: Povinná rotácia generálnych riaditeľov v Európskej Komisii
- BOX 20: Postzamestnanecké opatrenia v Európskej komisii

## ZOZNAM GRAFOV

- Graf 1: Model historického vývoja štátnej služby
- Graf 2: Miera delegácie vo výkone funkcií riadenia zamestnancov ministerstvám
- Graf 3: (De)centralizácia funkcií riadenia ľudských zdrojov v krajinách OECD
- Graf 4: Funkcie centrálnych štruktúr pre riadenie ľudských zdrojov
- Graf 5: Umiestnenie centrálnych štruktúr pre riadenie štátnej služby
- Graf 6: Rozšírenie inštitútu vyššej štátnej služby vo svete
- Graf 7: Typ systému prijímania v ústrednej štátnej správe
- Graf 8: Spôľahlivosť metód overovania schopností
- Graf 9: Vzťah medzi systémom obsadzovania štátnozamestnaneckých miest a delegovaním riadenia ľudských zdrojov v ústrednej štátnej správe
- Graf 10: Rozsah vertikálnej kompresie v jednotlivých krajinách
- Graf 11: Rozsah horizontálnej kompresie v Rumunsku v štyroch organizáciách (2005)
- Graf 12: História zavádzania odmeňovania podľa výkonu



## ZOZNAM TABULIEK

- Tabuľka 1: Rozsah štátnej služby (užšie a širšie chápanie) podľa kategórií zamestnancov, úrovní a sektorov
- Tabuľka 2: Rozsah štátnej služby v krajinách EÚ
- Tabuľka 3: Inovatívne prvky reformy Zákona o štátnej službe z roku 2003
- Tabuľka 4: Hlavné charakteristické znaky systému štátnej služby v Slovenskej republike
- Tabuľka 5: Hierarchia správania verejných zamestnancov s oporou v legitimitě vlády ako inštitúcie
- Tabuľka 6: Miera priblíženia sa k Európskym administratívnym princípom
- Tabuľka 7: Zákony o štátnej službe a EÚ kondicionalita
- Tabuľka 8: Administratívna tradícia v krajinách EÚ
- Tabuľka 9: Porovnanie troch modelov riadenia verejného sektora
- Tabuľka 10: Kariérny a pozičný systém – výhody a nevýhody
- Tabuľka 11: Pozičný, kariérny a hybridný systém štátnej služby v krajinách EÚ (a EK)
- Tabuľka 12: Kritéria definovania miery otvorenosti/uzavretosti systému štátnej služby
- Tabuľka 13: Model kontinua tradičnej byrokracie a post-byrokracie
- Tabuľka 14: Fayolove princípy manažmentu
- Tabuľka 15: Funkcie a umiestnenie centrálnych štruktúr podľa krajín
- Tabuľka 16: Typológia centrálnych štruktúr pre horizontálne riadenie štátnej služby
- Tabuľka 17: Charakteristika vyššieho štátneho úradníka
- Tabuľka 18: Typológia krajín EÚ podľa Kuperusa a Roda, na základe oficiálneho uznania vyššej štátnej služby a špecifických postupov pre nich určených
- Tabuľka 19: Spôsob identifikácie a nábora do vyššej štátnej služby
- Tabuľka 20: Odmeňovanie podľa výkonu + odmeny vyšších štátnych úradníkov (príklady)
- Tabuľka 21: Miesta mimoriadnej významnosti
- Tabuľka 22: Systémy obsadzovania štátnozamestnaneckých miest
- Tabuľka 23: Formy štátnej služby a ich obsadzovanie
- Tabuľka 24: Obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest počas hybridného systému: delegované vs. centralizované výberové konania
- Tabuľka 25: Dimenzie odmeňovania
- Tabuľka 26: Komponenty odmeňovania podľa Svetovej banky
- Tabuľka 27: Základný (funkčný) plat ako percento z celkového platu v krajinách OECD
- Tabuľka 28: Systémy odmeňovania
- Tabuľka 29: Platové pásma (príklad)

- Tabuľka 30: Výhody a nevýhody spojené s rôznymi formami odmeňovania podľa služobného hodnotenia
- Tabuľka 31: Základné komponenty platu štátneho zamestnanca v historickom vývoji
- Tabuľka 32: Vertikálna kompresia v období Zákonníka práce (1990 – 2001)
- Tabuľka 33: Kompeny platu, ktoré zvyšujú horizontálnu (de)kompresiu
- Tabuľka 34: Typológia vzdelávania v štátnej službe
- Tabuľka 35: Priemerná dĺžka školenia zamestnanca za rok
- Tabuľka 36: Modely obsadzovania postov v štátnej správe
- Tabuľka 37: Typy politizácie
- Tabuľka 38: Dôvody na politické menovanie do verejných funkcií, európsky priemer
- Tabuľka 39: Index politizácie v 15 krajinách EÚ
- Tabuľka 40: Rozsah a hĺbka politizácie: index politizácie v Rakúsku
- Tabuľka 41: Ciele strany a typ politizácie
- Tabuľka 42: Faktory politizácie v štátnej správe a ich možné implikácie

## O AUTORKÁCH

**Doc. Katarína Staroňová, PhD.** – pôsobí v Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave. Vyštudovala odbor Verejná správa (public administration) na Graduate School of Public Service, New York University, USA, medzinárodné vzťahy a európske štúdiá na Central European University, Budapešť, Maďarsko a teóriu politiky na Univerzite Komenského v Bratislave. V roku 2003 pôsobila ako výskumníčka vo Woodrow Wilson Research Center, Washington D. C. v USA. Pôsobí i ako konzultanka pre Svetovú banku, UNDP, OECD. V rámci svojich vedeckovýskumných aktivít sa špecializuje na modernizáciu verejnej správy, proces tvorby verejnej politiky (vrátane transpozíčného procesu a hodnotenia vplyvov) a organizácii riadenia štátnej služby, vrátane otázok inštitucionalizácie štátnej služby. V súčasnosti sa ako členka pracovnej skupiny pre stratégiu riadenia ľudských zdrojov a pracovnej skupiny pre odmeňovanie pri Úrade vlády SR podieľa aj na príprave nového zákona o štátnej službe.

**Ľudmila Staňová, PhD.** – pôsobí v Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave ako výskumná pracovníčka. V Ústave verejnej politiky aj úspešne obhájila dizertačnú prácu (2014), ktorej cieľom bolo interpretovať zánik Úradu pre štátnu službu SR v kontexte teórií aplikovaných na reformy štátnej služby. Vo svojej výskumnej činnosti sa venuje hodnoteniu vplyvov verejných personálnych politík, organizácii riadenia štátnej služby, otázkam inštitucionalizácie štátnej služby a historickému vývoju štátnej služby na Slovensku. V súčasnosti sa ako členka pracovnej skupiny pre výberové konania pri Úrade vlády SR podieľa aj na príprave nového zákona o štátnej službe. Je absolventkou externého magisterského štúdia v Ústave verejnej politiky a ekonómie (2010) a bakalárskeho štúdia na Katedre politológie FiF UK (2008).

**Doc. Emília Sičáková-Beblavá, PhD.** – pôsobí v Ústave verejnej politiky FSEV UK v Bratislave. Absolvovala viaceré študijné pobyty, napr. na Georgetown University, Yale University, Harvard univerzity či v Svetovej banke. Pracovala ako výskumníčka CPHR, od roku 1998 do roku 2009 bola prezidentkou Transparency International Slovensko (TIS). V súčasnosti je predsedníčkou Správnej rady TIS a členkou Fóra mladých lídrov, pôsobiaceho pri Svetovom ekonomickom fóre v Davose. Výskumne sa venuje otázkam činnosti verejného sektora, najmä z hľadiska jeho transparentnosti, korupcie, efektívnosti a kontroly.



---

**Katarína Staroňová  
Ludmila Staňová  
Emília Sičáková-Beblavá**

**SYSTÉMY ŠTÁTNEJ SLUŽBY  
KONCEPTY A TRENDY**

Vydala Univerzita Komenského v Bratislave vo Vydavateľstve UK

Redaktorka: Jordana Burianová  
Technická redaktorka, obálka: Kristína Vozáková  
Korigovali autori

Rozsah 268 strán, 17,40 AH, 17,96 VH, prvé vydanie,  
v roku 2014 vytlačilo Polygrafické stredisko UK v Bratislave

ISBN 978-80-223-3783-0