

RIADENIE ŠTÁTNEJ SLUŽBY NA SLOVENSKU Z POHLADU INTEGRUJÚCEJ SA EURÓPY

Hlavným cieľom štátnej alebo verejnej služby by malo byť poskytovať spoločnosti služby, ktoré sú kvalitné, včasné a zodpovedajú očakávaniam obyvateľstva. To znamená, že štátna služba a verejná správa nie sú samoučelné, ale plnia v spoločnosti dôležitú funkciu, a tou je prechod od starého prístupu založeného na orientácii smerom dovnútra k orientácii smerom von.

Teoretické vymedzenie skúmanej problematiky

Hodnoty, formujúce riadenie štátnej služby, môžeme rozdeliť do dvoch rovín. Po prvé: existujú hodnoty, ktoré sú politické a vychádzajú zo základných princípov demokratickej verejnej správy. Po druhé: sú aj iné hodnoty, ktoré sú síce tiež politické, pretože pochádzajú z celospoločenskej predstavy o tom, ako by mala fungovať verejná správa, ale vyžadujú väčšie riadiace schopnosti, aby mohli byť uplatňované v praxi. V rámci prvej roviny musí byť riadenie štátnej služby zamerané na dosiahnutie základných politicko-ústavných hodnôt: rovnakého zaobchádzania, spravodlivosti a rovnakých príležitostí pre vstup do štátnej služby a postup v jej rámci; to všetko v súlade so zákonmi a prostredníctvom konkurenčných postupov, vychádzajúcich zo zásluh. Uvedené atribúty výrazne zvyšujú predvídateľnosť verejných konaní a rozhodnutí, spoľahlivosť spravovania verejných záležitostí a profesionalitu štátnej služby. Zistiť, či sú tieto hodnoty prítomné v riadení štátnej služby, je najmä politická úloha. Na nižších úrovniach hierarchie je to súčasne riadiaca úloha. To je napríklad jeden z dôvodov, prečo komerčné riadenie nie je vždy najlepší prístup k verejnej správe, vrátane riadenia štátnej služby. Do druhej roviny patria hodnoty ako účinnosť, efektívnosť a úspornosť, čo sú typické riadiace hodnoty. Pre ich dosiahnutie treba dosť rozvinuté riadiace schopnosti. Za viac riadiace než politické sú považované najmä vzhľadom na potrebu riešiť fiškálnu krízu a rozpočtové tlaky v mnohých štátoch. To vyžaduje dobré a efektívne využívanie verejných zdrojov.

Z uvedeného vyplýva, že riadenie štátnej služby vyžaduje politickú angažovanosť riadiacu zodpovednosť, ktorá zabezpečí, aby verejná správa plnila v prvom rade svoje funkcie v súlade s právnym poriadkom a súborom uznávaných princípov verejného práva, a po druhé, aby verejná správa bola schopná efektívne dosiahnuť ciele verejnej politiky, ktoré jej stanovila právoplatne zvolená vláda. Tieto dva rozmery môžu byť zaručené len v rámci správneho práva, nie v rámci pracovného práva. Správne právo berie do úvahy politicko-ústavný rozmer štátnej služby a aj efektívny rozmer riadenia, zatiaľ čo pracovné právo len druhý z uvedených rozmerov.

Skúsenosti z mnohých členských štátov EÚ poukazujú na potrebu zabezpečiť systém riadenia, ktorý prinúti štátnych zamestnancov riadne si plniť ich úlohy a súčasne zachová jednotné riadenie v rámci celej správy. Je potrebná centrálna riadiaca funkcia, zahŕňajúca tvorbu personálnej politiky, vypracovanie návrhov predpisov, ako aj kontrolu riadenia štátnej služby, kvality personálneho zabezpečenia a personálnych nákladov prostredníctvom získavania a analýzy potrebných odborných informácií o štátnych zamestnancoch. Účasť zamestnancov na rozhodovaní môže byť považovaná za súčasť aspektu riadenia. Systém riadenia musí ustanoviť, akým spôsobom sa bude rozhodovať o personálnych záležitostiach, aký typ konzultácií alebo postupov má byť použitý pre spolurozhodovanie a tiež ako môžu byť spochybnené rozhodnutia v personálnych záležitostiach a definitívne napravené nesprávne rozhodnutia [1, s.48].

Riadenie štátnej služby

V súčasnosti keď u nás dochádza k znovuoobjaveniu štátu ako pozitívnej hodnoty pre život spoločnosti, prinajmenšom zarážajúco vyznievajú hodnotenia štátnej správy na Slovensku renomovanými zahraničnými inštitúciami. Napríklad v správe SIGMA OECD (2009), sa konštatuje, že Poľsko, Česká republika a Slovensko predstavujú realizujúcu deštruktívnu reformu štátnej služby aj tým, že eliminovali potrebné inštitúcie bez ich nahradenia inými vhodnými mechanizmami a subjektmi. Podľa zdrojov „International Country Risk Guide“ (2009) na Slovensku pretrváva alebo sa dokonca zhoršuje miera politizácie štátnej služby. Údaje Svetového ekonomického fóra (WEF 2009), naznačujú, že riziko stranícko/korupčného rozhodovania štátnych úradníkov na Slovensku skôr narastá. Vychádzajúc z uvedeného je tu namieste otázka v čom je problém. Problémom sa tu javí integrita štátnej správy ktorá musí byť založená na profesionálnej nezávislosti a nestrannosti. Vo väčšine európsky krajín sa stanovili hranice medzi politikou a odbornosťou štátnych zamestnancov. Zvyčajne ministri a štátni tajomníci sú politický nominanti a vedia, že po naplnení svojho mandátu odchádzajú z funkcie. Výkon odborného riadenia rezortu zabezpečujú štátni zamestnanci v stálej štátnej službe ktorými sú stály štátny podtajomník alebo štátny tajomník pre administratívu prípadne generálny tajomník (v krajinách EU sa tieto názvy líšia) Títo štátni zamestnanci odborne riadia aparát rezortu a zodpovedajú sa ministrom a štátnemu tajomníkovi za plnenie programového vyhlásenia vlády. Nikto so štátnych zamestnancov si nedovolí spochybňovať legitimitu vlády ktorá vzišla z volieb. Výhodou tohto systému je, že pracovníci ktorí sa rozhodli spojiť svoju kariéru so štátnou službou majú právnu istotu v zamestnaní a zabezpečený kariérny postup s adekvátnymi sociálnymi výhodami (týka sa to hlavne kariérneho systému štátnej služby nie systému merit- pozn. V.G.) a štát na plnenie svojich úloh má odborníkov ktorých nie je potrebné po každých voľbách školiť. Tak isto štátni zamestnanci nemajú problém s tým, že musia po voľbách vstupovať do víťazných politických strán aby si uchránili svoje pracovné miesto, tak ako sme boli toho svedkami na Slovensku za posledných 20 rokov.

Návrhy a odporúčania

Keď hľadáme v hierarchii štátnych úradníkov na Slovensku kto by mohol zabezpečovať plnenie funkcií výkonného odborného riadenia rezortu, tak je to vedúci služobného úradu ktorý je zo zákona najvyšší štátny zamestnanec a ktorému po úprave niektorých ustanovení zákona o štátnej službe mohol byť tento výkon zverený [2, s.47]. Vychádzame z premisy že výkon štátnej služby musí byť, podobne ako je to v právnej úprave podľa pracovnoprávných predpisov, riadený. Riadenie vykonávania štátnej služby radovými štátnymi zamestnancami vykonávajú vedúci štátni zamestnanci. Funkcia vedúceho štátneho zamestnanca sa tým odlišuje od vedúcich zamestnancov podľa Zákonníka práce. V zmysle § 12 zákona o štátnej službe vedúci služobného úradu je služobne najvyšší vedúci zamestnanec všetkým štátnym zamestnancom v príslušnom služobnom úrade. To znamená, že

v hierarchii vedúcich štátnych zamestnancov je najvyšší vedúci štátny zamestnanec, čo nesporne v sebe subsumuje aj práva, povinnosti vedúceho štátneho zamestnanca, ktoré sú exaktne uvedené napr. v §§ 11, 59, 60,61,62 zákona o štátnej službe. Tieto zákonné ustanovenia týkajúce sa najvyššieho vedúceho štátneho zamestnanca v služobnom úrade, jeho kompetencie dávať štátnym zamestnancom pokyny na vykonávanie štátnej služby [3], riadiť a kontrolovať vykonávanie štátnej služby podriadenými štátnymi zamestnancami [4] a na druhej strane povinnosť uložená štátnym zamestnancom riadiť sa pri vykonávaní štátnej služby pokynmi vedúceho štátneho zamestnanca [5], radia vedúceho služobného úradu v rangu štátnej služby do postavenia najvyššieho štátneho zamestnanca v služobnom úrade, ktorý nesie zodpovednosť za riadenie, koordináciu, kontrolu a výkon štátnej služby v zmysle § 5 citovaného zákona v príslušnom služobnom úrade. Z hľadiska dlhodobých a strednodobých plánovacích mechanizmov spôsobom svojho kreovania by vedúci služobného úradu funkčne garantoval kontinuitu jednotlivých odborných rezortných procesov (napr. vzťah manažment/administratíva, legislatíva/výkon štátnej správy – pozn. V.G.). Z pohľadu nutnosti plošného i priameho riadenia vedúci služobného úradu by teda mal, v záujme garantovania vyváženosti jednotlivých odborných výstupov zo služobného úradu, vytvorené adekvátne legislatívne postavenie a právomoci, ktoré sa uplatňujú formami priameho riadenia, jednak voči jednotlivých organizačným útvarom na služobnom úrade ako aj voči podriadeným služobným úradom. Postavenie ministra ako štatutára, politického a ústavno-právneho predstaviteľa rezortu je zabezpečené na základe ústavnej a zákonnej roviny zodpovednosti členov vlády. Ústavne sa postavenie ministra začína vyslovením dôvery vláde po jeho vymenovaní prezidentom republiky, Národnou radou podľa článku 113 ústavy a toto vyslovenie dôvery vytvára prvotný a nenahraditeľný ústavný základ výkonu funkcie každej vlády. Jeho zloženie je nevyhnutnou podmienkou výkonu funkcie každej vlády po jej vymenovaní prezidentom republiky. Ústava v článku 113 určuje presnú časovú lehotu, do kedy má vláda tento ústavný základ výkonu svojich funkcií nadobudnúť, pričom sa od neho odvíjajú aj vzájomné vzťahy medzi ňou a národnou radou. Tento prvotný ústavný základ výkonu funkcií vlády vytvára samotná národná rada a to vyslovením dôvery vláde o schválení jej programového vyhlásenia čo sa súčasne vzťahuje aj na výkon funkcie jej jednotlivých členov. Zákonná rovina, podľa ktorej ministerstvo riadi a za jeho činnosť zodpovedá minister, vyplýva z § 4 zákona č. 575/2001 Z. z. Tento ústavný a zákonný rámec postavenia ministra ako člena vlády by nebol v rozpore s postavením vedúceho služobného úradu, ktorý by mal zákonné oprávnenie a povinnosti v zmysle zákona o štátnej službe zamerané na dosiahnutie zákonom stanoveného účelu. Tento účel by sa nedal dosiahnuť, ak by sa vedúcemu služobného úradu neumožnilo relatívne samostatné postavenie v rámci výkonu jeho služobných práv pri plnení zákonom stanovených povinností. Uvedený spôsob posunu kompetencií v oblasti riadenia na ústrednom orgáne štátnej správy by rešpektovalo a zabezpečovalo dostatočný priestor na uplatnenie zodpovednosti ministra prostredníctvom metód priameho a nepriameho riadenia a tiež by vytvorilo predpoklady na uplatnenie zodpovednosti vedúceho služobného úradu. Minister, zodpovedný za riadenie ministerstva, svoju jednoznačnú politicko-správnú zodpovednosť z hľadiska riadenia by uplatňoval prostredníctvom vedúceho služobného úradu, na ktorom spočíva odborná, zákonom vymedzená zodpovednosť. Princípy bezprostredného priameho riadenia by minister tak jednoznačne uplatňoval voči štátnym tajomníkom a vedúcemu služobného úradu. Voči ostatným organizačným útvarom minister by uplatňoval zodpovednosť v zásade prostredníctvom vedúceho služobného úradu, čím však by nebolo narušené jeho postavenie, kompetencie a zodpovednosť.

Záver

Na Slovensku v súčasnosti funkcia vedúceho služobného úradu je viac-menej politická, pretože po zrušení Úradu pre štátnu službu ktorý menoval týchto úradníkov na základe výberového konania, menovanie prešlo na vládu a tento najvyšší štátny zamestnanec v služobnom úrade nemá žiadnu garanciu, že po skončení funkčného obdobia vlády bude túto funkciu zastávať aj naďalej [6, s.106]. Preto stojí za zváženie, keď chceme zabezpečiť princíp profesionality a nestrannosti v štátnej správe ako aj politickú kultúru bežnú v európskych krajinách, vytvorenie takých mechanizmov v štátnej správe ktoré by zaručovali odborníkom kontinuálne pokračovať v štátnej službe bez ohľadu na to kto bude vládnuť. Nehovoriac o zabezpečení vytvorenia predpokladov pre postupné posilnenie spoločenského „ statusu“ štátnych a verejných zamestnancov ako celku.

1. Pisár P. Problémy verejnej správy z pohľadu jej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky. – Economic Theory and Practise in present Time and in the Future : vedecký zborník Acta Oeconomica No 9 Ekonomickej fakulty UMB, Banská Bystrica : Ekonomická fakulta UMB 2002. – S. 47-52.
2. Gecelovsky V. Štátna služba na Slovensku. – Prešov: Victoria 2004.
3. § 11 zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe.
4. § 62 zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe.
5. § 60 zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe.
6. Gecelovsky V. Historicko – právne aspekty vývoja štátnej služby na Slovensku od roku 1918. – Rožňava : Roven, 2007. – 160 s.

SUMMARY

Gecelovsky V. GOVERNANCE OF CIVIL SERVICE IN THE SLOVAK REPUBLIC FROM THE VIEW OF INTEGRATING EUROPE

In the article the author analyses the stages of development state service in Slovakia. The author draws a conclusion, that main goal of civil or public service should be providing services to the society that are qualitative, timely, and match public expectations. It means that civil service and public administration are not just for own purpose but they fill in a very important role in the society which is the transition from the old approach based on the orientation toward inside to the orientation toward outside.