

Kto riadi úrady práce? Politizácia na úrovni riadiacich pozícií v podriadených organizáciách

Petra Bayerová¹

Who Manages Labor Offices? Politicization at the Level of Managerial Positions in Agencies.

The politicization of senior civil servants is currently predominantly studied at the level of ministries, while at the agency level this topic is being overlooked. Aiming to fill the research gap, this research focuses on the politicization of senior civil servants at agency level, examining it on a case study of directors of labour offices who came into the office during the period from 2010 to 2020. The present article is a unique case study of politicization of senior civil servants, whose way of recruitment changed over time (between meritocratic recruitment and political appointments). The main objective of the research is to determine the turnover of directors of labour offices during periods of government changes, changes in the position of the Minister of Labour, Social Affairs, and Family, as well as changes in the process of their recruitment. The research concludes higher turnover during periods when directors of labour offices were politically appointed, following the parliamentary elections, while changes in the position of the Minister of Labour, Social Affairs, and Family did not have an impact on the turnover of directors of labour offices.

Sociológia 2024, Vol. 56 (No. 1: 5-28)

<https://doi.org/10.31577/sociologia.2024.56.1.1>



Key words: *Politicization; senior civil servants; fluctuation; political nominations; labour offices*

Úvod

Politicko-administratívne vzťahy, spôsob akým politici a úradníci spolupracujú a navzájom sa ovplyvňujú pri tvorbe a implementácii verejných politík, stoja v centre pozornosti výskumníkov verejnej politiky už desaťročia. Pri analýze doterajšieho výskumu v oblasti konkrétneho aspektu politicko-administratívnych vzťahov, politizácii pri obsadzovaní štátnozamestnaneckých miest, možno identifikovať niekoľko trendov. Výskumníci v tejto oblasti sa tradične zameriavali na politizáciu vedúcich štátnych zamestnancov na úrovni ministerstiev (napr. Bachet al. 2020; Hustedt – Salomonsen 2014; Christensen et al. 2013; Kopecký et al. 2016; Mayntz – Derlien 1989; Meyer-Sahling – Veen 2012; Nahtigal – Haček 2013; Staroňová – Rybář 2021; Staroňová – Adamicová 2016; Veit – Scholz 2015), v menšej na úrovni samospráv (napr. Christensen et al. 2013) a mestských firiem (napr. Sičáková-Beblavá – Sloboda 2018).

Problematika politizácie vedúcich štátnych zamestnancov na úrovni podriadených organizácií (napr. Beblavý et al. 2012; Kopecký et al. 2016; Bach et al. 2020; Lewis 2012; Ennser-Jedenastik 2016) je často opomínaná (Bach et al.

¹ Korešpondencia: Mgr. Petra Bayerová, Ústav verejnej politiky, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského, Mlynské Luhy 4, 821 05 Bratislava, Slovenská republika, E-mail: petra.bayerova@fses.uniba.sk

2020). V dôsledku procesu agenturizácie spojeného s nástupom *New Public Management* a konzekventného vytvárania podriadených organizácií, poloautonómnych organizácií zodpovedných za implementáciu verejných politík v určitej oblasti (Verhoest, 2018), výskumníci (Bach et al. 2018; Lewis 2012; Ennsner-Jedenastik 2016) poukazujú na tendenciu politikov využívať proces obsadzovania štátnozamestnaneckých miest s cieľom politizácie vedúcich pozícií v štátnej službe.

Pri identifikovaní motívácií politikov pri obsadzovaní štátnozamestnaneckých miest v podriadených organizáciách formou politických nominácií literatúra nie je jednotná. Výskumníci zameriavajúci sa na západoeurópske krajiny, ktoré dlhodobo vykazujú nízku mieru politizácie (Meyer-Sahling – Veen 2012), konštatujú motiváciu znovunadobudnutia politickej kontroly, ktorú politici v podriadených organizáciách sčasti stratili (napr. Bach et al. 2020; 2012; Lewis 2012; Ennsner-Jedenastik 2016) vplyvom *New public managementu* a s ním sporej agenturizácie. Na druhej strane v krajinách strednej a východnej Európy vykazujúcich vyššiu mieru politizácie (Meyer-Sahling – Veen 2012, Staroňová – Rybář 2021) ide najčastejšie o snahu politikov o odmeňovanie lojálnych úradníkov (Grzymala-Busse 2007; Kopecký – Scherlis 2008).

Predkladaná prípadová štúdia skúma politizáciu vedúcich štátnych zamestnancov, zodpovedných za riadenie podriadených organizácií prostredníctvom ich fluktuácie. Prípadová štúdia je zameraná na riaditeľov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „riaditelia úradov práce“). Práve riaditelia úradov práce predstavujú prvý stupeň riadenia na úradoch, ktoré sú zodpovedné za sprostredkovanie a poskytovanie služieb zamestnanosti v danom meste alebo obci (Zákon č. 5/2004 o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Kompetencie riaditeľov úradov práce v súčasnosti zahŕňajú právomoci týkajúce sa rozhodnutí o riadení zamestnancov úradu, organizačnom riadení úradu, spolupráce úradu s *Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny* (ďalej len „Ústredie“) a inými orgánmi štátnej správy. Väčšina kompetencií ostala v čase nezmenená.

Od roku 2010 došlo k viacerým zmenám v spôsobe prijímania riaditeľov úradov práce a ich postavení, medzi meritokraticky obsadzovanou a politicky dosadzovanou funkciou. Predkladaný výskum sa zameriava na tieto zmeny v období 2010-2020 a sleduje ich možný vplyv na fluktuáciu riaditeľov úradov práce. Okrem legislatívnych zmien vedúcich k zmene obsadzovania riaditeľov úradov práce výskum sleduje aj vplyv zmien vlád, ako aj zmien na poste ministra práce, sociálnych vecí a rodiny a navzájom ich porovnáva. Cieľom výskumu je zistiť fluktuáciu riaditeľov úradov práce počas časového obdobia, kedy

dochádzalo k zmenám vlád, zmenám na poste ministra práce, sociálnych vecí a rodiny, ako aj zmenám v spôsobe ich obsadzovania.

Uvedená téma je obzvlášť aktuálna v kontexte Slovenska, ako krajiny dlhodobo vykazujúcej vysokú mieru politizácie (Meyer-Sahling – Veen 2012; Staroňová – Rybář 2021) ako aj prax netransparentných výberových konaní a politických nominácií kandidátov (INEKO 2020). Výber témy prípadovej štúdie zároveň reaguje na výrazné medzery vo výskume politizácie a kariérnych dráh vedúcich štátnych zamestnancov na úrovni podriadených organizácií. Príspevok má ambíciu vyplniť výskumnú medzeru v oblasti politizácie na úrovni podriadených organizácií ako aj prispieť k aktuálnej akademickej diskusii o patronážnych praktikách v štátnej službe.

Článok pozostáva z troch častí. Prvá, teoretická časť, predstavuje teoretické východiská skúmania politizácie na úrovni podriadených organizácií, mapuje aktuálne poznanie v oblasti výskumu politizácie ako aj motivácií aktérov pri obsadzovaní štátnozamestnaneckých miest. Druhá časť článku predstavuje metodológiu nášho výskumu a približuje výskumnú vzorku riaditeľov úradov práce. Nasledujúca časť obsahuje zistenia výskumu, ktoré sú bližšie diskutované v záverečnej časti.

Politizácia a jej formy

Odborná literatúra ponúka pre koncept politizácie viacero relevantných definícií. Výskumníkmi široko prijatá definícia bola sformulovaná dvojicou autorov Peters a Pierre (2004), podľa ktorej ide o „náhradu meritokratických kritérií za politické kritériá v procese výberu, riadenia, kariérneho postupu, odmeňovania, sankcionovania úradníkov“ (s. 2). Politizácia je v odbornej literatúre často zamieňaná súvisiacim konceptom politickej patronáže. Politická patronáž v kontexte obsadzovania miest v štátnej správe znamená moc politickej strany obsadzovať tieto štátnozamestnanecké miesta (Kopecký – Scherlis 2008; Kopecký et al. 2016). Zatiaľ čo politizácia predstavuje obsahovo širší koncept vo viacerých funkciách riadenia ľudských zdrojov vo verejnom sektore, politická patronáž je jedným z jej konkrétnych prejavov vo funkcii obsadzovania štátnozamestnaneckých miest politickými stranami.

Ako na vyššie uvedenú definíciu politizácie vo svojej neskoršej práci reflektuje Peters (2013), definícia je stále relevantná a vyjadruje základný význam politizácie, no nezachytáva všetky jej podoby, s ktorými sa v praxi možno stretnúť. Odborná literatúra formuluje viacero komplexnejších typológií (Peters 2013; Beblavý et al. 2012) ako aj čiastkových foriem politizácie (napr. Bauer – Ege 2012; Pierre 2004; Eichbaum – Shaw 2008), ktoré odrážajú viacero možností politikov zaisťovať politickú responzivnosť administratívy. Podobne, existencia niekoľkých typológií politizácie naznačuje viacero mož-

ností skúmania a merania rozsahu a hĺbky politizácie. Z hľadiska obsahu najkomplexnejšia typológia politizácie podľa Petersa (2013) uvádza nasledovné formy politizácie: priama politizácia, profesionálna politizácia, redundantná politizácia, predvídaná politizácia, duálna politizácia, sociálna politizácia.

Priama politizácia, ktorú možno považovať za ekvivalent patronážnej politizácie, ako ju definujú Beblavý a kol. (2012), znamená dosadzovanie politicky lojálnych úradníkov na konkrétne pozície, ktoré by mohli byť za iných okolností obsadené meritokratickým spôsobom (Peters 2013). Profesionálna politizácia vyjadruje situáciu, kedy dochádza k dosadzovaniu úradníkov, ktorí sú politicky lojálni a zároveň sú profesionáli vo svojom obore, no po zmene vlády sú vymenení za iných úradníkov s rovnakou mierou profesionality a responzivosťou voči aktuálnej vláde (Peters 2013). Podobnú formuláciu využívajú aj Beblavý a kol. (2012) v prípade nimi definovanej formálnej politizácie.

Redundantná politizácia sa podľa Petersa (2013) viaže sa na štruktúry vytvorené vládou na monitorovanie aktivít kariérnych zamestnancov, zatiaľ čo predvídaná politizácia predpokladá situáciu, kde sa úradníci rozhodnú zo svojej vlastnej iniciatívy opustiť pozíciu pri zmene vlády. Duálna politizácia podľa Petersovej (2013) definície znamená situáciu, kedy sa výkonná moc snaží kontrolovať byrokráciu, dosadzovaním vlastných nominantov so snahou kontrolovať tvorbu politik. Podobne aj funkčná politizácia podľa typológie autorov Beblavý a kol. (2012) predpokladá snahu politického decízora o kontrolovať proces tvorby verejnej politiky prostredníctvom dosadených úradníkov. Sociálna politizácia podľa Petersa (2013) znamená nepriamy vplyv sociálnych aktérov na kariérne dráhy úradníkov.

Vyššie popísaná typológia politizácie ilustruje komplexnosť javu politizácie ako aj spôsobov zaisťovania politickej responzivosti štátnych zamestnancov. Zároveň možno konštatovať, že Peters (2013) vo svojej typológii vo veľkej miere reflektoval na proces obsadzovania štátnozamestnaneckých miest, ako aj na aktérov v tomto procese. Proces prijímania štátnych zamestnancov Peters (2013) ilustruje na škále od priamej politizácie, kde je štátny zamestnanec dosadený výlučne na základe svojej straneckej príslušnosti, po profesionálnu politizáciu, kde dosadený štátny zamestnanec zároveň spĺňa aj kvalifikačné predpoklady.

Ďalšou charakteristikou Petersovej (2013) typológie je skutočnosť, že okrem kľúčového postavenia politikov v tomto procese Peters (2013), na rozdiel od obsahovo obdobnej typológie podľa Belavého a kol. (2012), počíta aj s aktívnym zapojením ostatých aktérov. Okrem samotného štátneho zamestnanca, ktorý sa sám rozhodne odísť zo štátnej služby pri zmene vlády (predvídaná politizácia), sociálnych aktérov (sociálna politizácia), ďalej počíta aj so

zákonodarným zborom, ktorý môže tiež okrem samotných politikov ovplyvňovať prijímanie štátnych zamestnancov (redundantná politizácia) (Peters 2013).

Vyššie spomenuté typológie (Peters 2013; Beblavý et al. 2012), ako aj väčšina publikovaných typológií a štúdií politizácie (Kopecký et al. 2016; Meyer-Sahling – Veen 2012, Bach et al. 2020) však implicitne vníma, že politizácia sa viaže predovšetkým na politické strany a vníma ju ako nástroj straníckej patronáže. Až Staroňová a Rybář (2021) vo svojom výskume fluktuácie dokázali jej výskyt nielen v nadväznosti na zmenu vlády a politickej strany, ale aj na zmenu ministra počas jedného volebného obdobia, kedy teda išlo o personálnu politizáciu.

Zaisťovanie politickej responzívnosti obsadzovaním štátnozamestnaneckých miest

V predchádzajúcom texte sme sa venovali definícii politizácie a jej formám. Nakoľko ide o komplexný fenomén, ktorý zahŕňa konkrétnych aktérov – patróna a menovaného úradníka – na tomto mieste sa je vhodné venovať motiváciám patróna pri menovaní úradníka, ako aj úlohám, ktoré sa od úradníka v tomto kontexte očakávajú. Literatúra (Kopecký et al. 2016; Spirova 2012) uvádza dva zámery, ktoré politik pri dosadzovaní štátnych zamestnancov sleduje: kontrola ich činnosti a odmena prívržencov príslušnej politickej strany. V druhom menovanom prípade, ktorý uvádzajú aj Staroňová a Gajduschek (2013), ide o klientelizmus, kedy sú pracovné pozície v štátnej správe používané ako „mena“, prostredníctvom ktorej sa získavajú hlasy a mobilizujú sa činnosti aktivizmu.

V tejto súvislosti je relevantná otázka responzívnosti štátnych zamestnancov. Kritérium responzívnosti naznačuje, prečo sa politik rozhodol dosadiť práve konkrétneho úradníka na vedúcu pozíciu v štátnej správe, kedy má na výber medzi odbornosťou, responzívnosťou a responzívnou kompetenciou (Staroňová et al. 2014). Zabezpečovanie responzívnosti je spojené s potrebou politikov prijať štátnych zamestnancov, ktorí sú hodnotovo podobne orientovaní, a ktorých vízie verejných politikov sú kompatibilné s víziami politikov. Kritérium responzívnej kompetencie teda kombinuje odbornosť a hodnotový súlad s politikom, ktorý štátneho zamestnanca menoval.

Problematika dôvery politikov je na mieste hlavne v nadväznosti na volebný cyklus. K zmenám na úradníckych pozíciách tak dochádza hlavne s cieľom predísť problémom rôznorodých preferencií a hodnôt (Meyer-Sahling – Veen 2012). Zvýšenú fluktuáciu v nadväznosti na volebný cyklus dokazujú viaceré výskumy. Podľa Staroňovej a Adamicovej (2016) de iure politické posty, ktoré

sú zo zákona obsadzované na základe politickej nominácie, vykazovali v nadväznosti na voľby až 100 % mieru fluktuácie. Staroňová a Adamicová (2016) zároveň konštatovali, že zamestnanci na druhom stupni riadenia na ministerstvách vykazujú fluktuáciu v nadväznosti na voľby takmer 50 %, na treťom stupni riadenia takmer 25 % - 30 %.

Na mieru fluktuácie v nadväznosti na volebný cyklus má vplyv to, či po voľbách došlo k úplnej alebo čiastočnej zmene strán vládnej koalície. Meyer-Sahling a Veen (2012) rozlišujú medzi piatimi situáciami, ktoré môžu po voľbách nastať: úplná zmena strán v zložení vládnej koalície naprieč politickým spektrom; čiastočná zmena zloženia vládnej koalície, pričom sa menia strany z jedného politického spektra; úplná zmena zloženia strán vládnej koalície v rámci jedného politického bloku; čiastočná zmena strán vládnej koalície pričom nedochádza k zmene zastúpenia politických blokov; zmena predsedu vlády bez zmien v zložení strán vládnej koalície; žiadna zmena v zložení strán vládnej koalície.

Problém dôvery politikov voči novej administratíve vzniká najmä v situácii pri zmene vlády, pričom sa mení aj zloženie strán vládnej koalície a ich politická orientácia (Meyer-Sahling – Veen 2012). Zmeny vlády, ktoré zahŕňajú iba čiastočné zmeny v zložení strán vládnej koalície (a teda dochádza k zmene strán v rámci jedného ideologického bloku) alebo pri zmene ministra (zatiaľ čo zloženie vládných strán ostáva rovnaké) produkujú menej výrazné problémy politikov s dôverou k predchádzajúcej administratíve a zároveň menej podnetov k personálnym zmenám (Meyer-Sahling – Veen 2012).

Iné zistenia uvádzajú Staroňová a Rybář (2021), ktorí potvrdili podobný vplyv úplnej zmeny zloženia strán vládnej koalície (33,78 % a 23,78 %) na fluktuáciu štátnych zamestnancov v sledovaných obdobiach ako vplyv čiastočnej zmeny zloženia strán vládnej koalície (23,51 %). K najvyššej fluktuácii podľa autorov (Staroňová – Rybář 2021) dochádza bezprostredne po vymenovaní nového ministra (24,6 %). Autori tiež skonštatovali, že pravdepodobnosť že vedúci štátny úradník bude vymenený je 4,5 krát vyššia hneď po nástupe ministra ako v nasledujúcich obdobiach (Staroňová – Rybář 2021). Fluktuácia vedúcich štátnych zamestnancov v nadväznosti na voľby pritom vykazuje podobné (štatisticky signifikantné) hodnoty v prípade zmeny ministra z rovnakej politickej strany ako bol jeho predchodca (21 %) ako v prípade nástupu nového ministra z inej politickej strany (28,11 %) (Staroňová – Rybář 2021).

V tejto súvislosti Staroňová a Rybář (2021) tiež upozorňujú na skutočnosť, že fluktuácia v štátnej službe je prirodzený fenomén a odráža tiež zmeny v organizáciách, ktoré nevznikajú v dôsledku patronážnych praktík. Zároveň ale upozorňujú, že patronážne dosadzovanie úradníkov je väčšinou distribuované počas neproporčne krátkeho obdobia v nadväznosti na volebný cyklus,

resp. zmeny ministra počas prvých týždňov alebo mesiacov po jeho nástupe (Staroňová – Rybář 2021). Autori zo svojej databázy, ktorá pokrýva osem rokov vypočítali prirodzenú fluktuáciu na úrovni 8 - 9 %, čiže tento údaj bol vypočítaný z obdobia, kedy nedochádzalo k žiadnym výmenám či už strany alebo ministra na príslušnom rezorte. Čím je fluktuácia v nadväznosti na volebný cyklus neproporčne vyššia oproti prirodzenej fluktuácii, tým je vyššia pravdepodobnosť, že ide o patronážne praktiky.

V tomto kontexte je potrebné spomenúť aj „ostrovčky deviácie“, ktoré Sedlačko a Staroňová (2018) identifikovali aj v podobe analytických centier reagujúcich na patronážne praktiky paralelným systémom výberu a riadenia úradníkov. Neformálne praktiky výberu a obsadzovania postov vysokých štátnych úradníkov skúma aj štúdia Gajduscheka a Staroňovej (2023), ktorí poukazujú na rôzne nástroje politikov v ich snahe obsadiť formálne meritokratické pozície v prípadových štúdiách Estónska, Maďarska a Slovenska.

Politizácia na úrovni podriadených orgánov

Miera politizácie sa výrazne líši v závislosti od typu organizácie štátnej správy, pričom podriadené orgány vykazujú v porovnaní s ministerstvami, ktoré sú organizačne politickej moci bližšie, nižšiu mieru politizácie (Kopecký et al. 2016). Miera politizácie sa líši aj medzi jednotlivými podriadenými organizáciami. Výskumy v tejto súvislosti konštatujú niekoľko premenných, ktoré vplyvajú na mieru politizácie podriadených organizácií, konkrétne miera nezávislosti (Bach et al. 2020; Ennser- Jedenastik 2016), zameranie činnosti podriadenej organizácie a súlad vízií verejných politik s hodnotovým zameraním politikov (Lewis 2012).

V súvislosti s vplyvom miery autonómie podriadenej organizácie na jej politizáciu zistenia výskumov nie sú jednotné. Dotazníkový výskum 18 európskych krajín autorov Bach a kol. (2020) konštatoval, že čím vykazuje organizácia vyššiu mieru manažérskej autonómie, tým menej podlieha tlakom politizácie. Politické rozhodnutie zabezpečiť vyššiu mieru manažérskej autonómie a snaha o ich politizáciu sú riadené odlišnými prístupmi k týmto organizáciám (Bach et al. 2020), a teda garancia autonómie podriadenej organizácie nie je zlučiteľná s jej politizáciou.

Iné tvrdenia prezentuje Ennser- Jedenastik (2016), ktorý udáva, že politici odpovedajú na vyššiu mieru právnej nezávislosti podriadených organizácií snahou o znovunadobudnutie kontroly cestou politizácie štátnozamestnanckých miest. K týmto zisteniam sa prikláňa aj Lewis (2012) na základe dotazníkového výskumu, ktorý konštatoval motiváciu s cieľom získania kontroly nad podriadenými organizáciami. Zároveň konštatoval, že podriadené organizácie,

ktoré nezdierajú názory na verejné politiky s aktuálnou vládou sú častejším terčom politizácie (Lewis 2012).

Metodológia výskumu, zdroje dát

Cieľom výskumu je zistiť fluktuáciu riaditeľov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny počas časového úseku, kedy dochádzalo k zmenám vlád, zmenám na poste ministra práce, sociálnych vecí a rodiny, ako aj zmenám v spôsobe ich obsadzovania (ako sú popísané v nasledujúcej podkapitole). Koncept fluktuácie je v tomto výskume, podobne ako u autorov Staroňová a Rybář (2021), používaný ako súhrnný koncept zahŕňajúci akúkoľvek personálnu výmenu počas sledovaného obdobia. Vychádzame z predpokladu, že neproporčne zvýšená fluktuácia v porovnaní s hodnotou prirodzenej fluktuácie 8 %, ktorú uvádzajú autori Staroňová a Rybář (2021), indikuje patronážne personálne výmeny. Predkladaný výskum vychádza z hodnoty prirodzenej fluktuácie konštatovanej v súvislosti s vedúcimi pracovníkmi na ministerstvách (Staroňová – Rybář 2021) v kontexte obmedzených zistení týkajúcich sa podriadených organizácií, ktoré poskytuje súčasný výskum.

Fluktuáciu meriame ako podiel vymenených štátnych zamestnancov do šiestich mesiacov (182 dní) po uskutočnení volieb, resp. nástupu nového ministra. Pri skúmaní vplyvu zmeny legislatívy sa pozeráme na podiel vymenených štátnych zamestnancov do šiestich mesiacov (182 dní) po prijatí príslušnej legislatívy. Výskum teda porovnáva fluktuáciu riaditeľov úradov práce v nadväznosti na dva typy zmeny - patronážnu (zmena vládnej strany, resp. zmena ministra) a legislatívnu, v dôsledku ktorej dochádzalo k zmenám spôsobu výberu riaditeľov úradov práce (medzi politickou nomináciou a meritokratickým výberom).

Vo výskume formulujeme nasledovné hypotézy:

H1: Fluktuácia riaditeľov úradov práce vykazuje vyššie hodnoty (prevyšujúce priemernú fluktuáciu počas sledovaného obdobia) v nadväznosti na volebný cyklus.

V prípade podriadených organizácií očakávame neproporčne zvýšenú fluktuáciu v nadväznosti na volebný cyklus. Konštatujeme tak v súvislosti so zisteniami Staroňovej a Rybářa (2021) formulovanými v kontexte vedúcich štátnych zamestnancov na slovenských ministerstvách.

H2: Fluktuácia riaditeľov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny vykazuje podobné (vysoké) hodnoty vplyvom úplnej zmeny zloženia strán vládnej koalície, ako aj čiastočnej zmeny zloženia strán vládnej koalície.

Vychádzame zo zistení Staroňovej a Rybářa (2021), ktorí konštatovali v prípade fluktuácie vedúcich štátnych zamestnancov v nadväznosti na voľby

podobné hodnoty v prípade zmeny ministra z rovnakej politickej strany ako bol jeho predchodca (21 %) ako v prípade nástupu nového ministra z inej politickej strany (28,11 %) (Staroňová – Rybář 2021). Podobné zistenia, a zásadnejší vplyv konkrétnej osoby ministra v porovnaní s politickou stranou konštatujú aj výskumy autoriek Staroňová a Adamicová (2016).

Výskumnú vzorku nášho výskumu tvorí 196 riaditeľov ($n=196$) všetkých 46 úradov práce na Slovensku, ktorí do funkcie nastúpili v časovom období 1.1.2010- 3.12.2020. Výskumná vzorka za rok 2020 obsahuje dáta k 3.12.2020, kedy nám boli sprístupnené informácie zo strany *Ústredia*.

Časový úsek medzi rokmi 2010- 2020 bol zvolený s cieľom porovnania dát medzi časovými obdobiami počas ktorých dochádzalo k zmenám vlád, zmenám na postoch ministrov práce (ako sú znázornené v Tabuľke č. 1), sociálnych vecí a rodiny ako aj k zmenám v postavení riaditeľov úradov práce (bližšie sa im venuje nasledujúca podkapitola). Počas skúmaného obdobia došlo k piatim zmenám vlády a dvom zmenám na poste ministra práce. Parafrázujúc typológiu zmien v zložení vlády po voľbách ako ju opísali Meyer-Sahling a Veen (2012) možno konštatovať, že z uvedených piatich zmien vlády došlo dva krát k úplnej zmene vládnej koalície z iného politického bloku (nástup Radičovej vlády a vlády Matoviča), vo zvyšných prípadoch išlo o čiastočné (nástup tretej Ficovej vlády) alebo žiadne (nástup vlády Pellegriniho) zmeny v zložení strán vládnej koalície.

Vo všetkých prípadoch zmien na poste ministra práce došlo k zmene ministra z inej politickej strany. Počas sledovaného obdobia došlo k dvom zmenám v spôsobe prijímania riaditeľov úradov. Od 1.1.2015 došlo k zmene na meritokraticky obsadzovanú funkciu a 21.5.2020 ide opäť o politicky dosadzovanú funkciu. Zvolené časové obdobia nám tak umožní skúmať fluktuáciu riaditeľov úradov v nadväznosti na rôznorodé politické zmeny a poskytnú komplexnejší pohľad na obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest.

Objektom zberu dát výskumu boli informácie týkajúce sa výberových konaní riaditeľov úradov práce za obdobie 2010-2020 v rozsahu: menný zoznam všetkých riaditeľov úradu práce s ich akademickými titulmi za sledované obdobie, dátum nástupu riaditeľa do funkcie, dátum ukončenia pôsobenia riaditeľa vo funkcii, dátum uskutočnenia výberového konania (ak bolo uskutočnené), životopisy riaditeľov úradov práce, ktorí do funkcie nastúpili počas sledovaného obdobia. Uvedené informácie sme žiadali na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám prostredníctvom žiadostí o informácie. *Ústredie práce* nám vyššie menované informácie sprístupnilo v plnom rozsahu s výnimkou životopisov.

Tabuľka č 1: Sledované zmeny počas skúmaného obdobia

Vláda	Obdobie vlády	Minister práce, sociálnych vecí a rodiny a jeho politická príslušnosť	Spôsob výberu riaditeľov úradov práce počas príslušnej vlády
Fico 1 (Smer- SD, SNS, LS- HZDS)	04.07.2006- 08.07.2010	Jozef Mihál (Sas)	Vymenúva vláda SR na návrh ministra práce, soc. vecí a rodiny- politicky dosadzovaná funkcia
Radičová (SDKÚ- DS, SaS, KDH, MOST- HÍD)	09.07.2010- 04.04.2012	Jozef Mihál (Sas)	Vymenúva vláda SR na návrh ministra práce, soc. vecí a rodiny- politicky dosadzovaná funkcia
<i>Úplná zmena v zložení strán vládnej koalície z iného politického bloku podľa Meyer- Sahling, Veen (2012)</i>			
Fico 2 (Smer- SD)	04.04.2012- 23.03.2016	Ján Richter (SMER- SD)	Vymenúva vláda SR na návrh ministra práce, soc. vecí a rodiny- politicky dosadzovaná funkcia
<i>Úplná zmena v zložení strán vládnej koalície z iného politického bloku podľa Meyer- Sahling, Veen (2012)</i>			
Fico 3 (Smer- SD, SNS, MOST- HÍD)	23.03.2016- 22.03.2018	Ján Richter (SMER- SD)	Vymenúva generálny riaditeľ Ústredia- meritokraticky obsadzovaná funkcia
<i>Čiastočná zmena v zložení strán vládnej koalície z rovnakého politického bloku podľa Meyer- Sahling, Veen (2012)</i>			
Pellegrini (Smer- SD, SNS, MOST- HÍD)	22.3.2018- 20.3.2020	Ján Richter (SMER- SD)	Vymenúva generálny riaditeľ Ústredia- meritokraticky obsadzovaná funkcia
<i>Zmena osoby predsedu vlády bez zmeny v zložení strán vládnej koalície podľa Meyer- Sahling, Veen (2012)</i>			
Matovič (OLANO, Sme rodina, SaS, Za ľudí)	21.03.2020- 1.4. 2021	Milan Krajniak (SME RODINA)	Vymenúva generálny riaditeľ Ústredia, od 21.5. 2020 politicky dosadzovaná funkcia
<i>Úplná zmena v zložení strán vládnej koalície z iného politického bloku podľa Meyer- Sahling, Veen (2012)</i>			

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Meyer-Sahling, Veen (2012).

Vo výskume boli použité kvantitatívne výskumné metódy. Zozbierané dáta boli spracované do podoby originálneho datasetu a kódované. Následne boli podrobené deskriptívnej štatistickej analýze v programe Microsoft Excel, na základe ktorej boli identifikované základné charakteristiky datasetu, vrátane podielu vymenených štátnych zamestnancov do šiestich mesiacov (182 dní) po definovaných zmenách. Nasledujúca podkapitola bližšie približuje výskumnú

vzorku z pohľadu ich postavenia a spôsobu prijímania v súvislosti so spomínanými uskutočnenými legislatívnymi zmenami.

Obsadzovanie postov riaditeľov Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny

Úrady práce predstavujú orgány spravujúce sociálne a zamestnanecké služby v danom regióne. Ich kompetencie sa predovšetkým týkajú správy štátnych sociálnych dávok, poskytovania materiálnej pomoci v núdzi, finančných príspevkov a sociálnych služieb zmiernujúcich sociálne následky vážneho postihnutia, ochrany detí a opatrovateľstva, zamestnaneckých služieb, ako aj prípravy a realizácie projektov financovaných z prostriedkov EÚ alebo štátneho rozpočtu atď. (Zákon č. 453/2003). V súčasnosti je zriadených 46 úradov práce, ktoré sú rozmiestnené naprieč regiónmi (Zákon č. 453/2003).

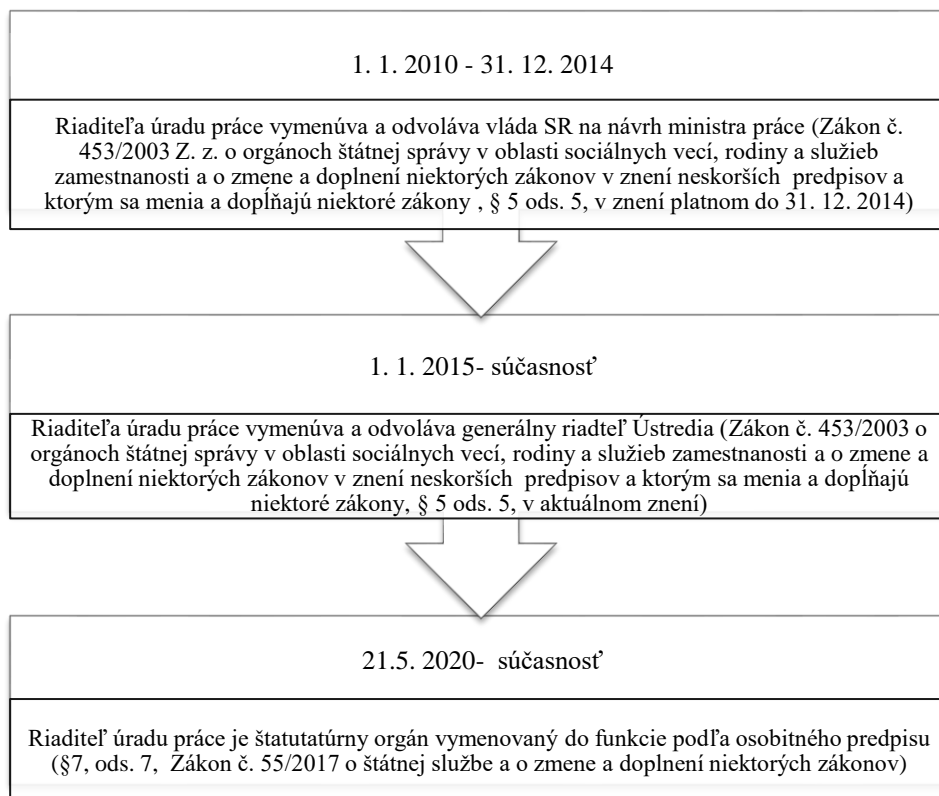
Riaditeľ úradu práce je vedúcim štátnym zamestnancom (Ústredie práce 2017), koná v mene úradu a je zodpovedný za činnosti vykonávané úradom práce. Kompetencie riaditeľa úradu práce sa predovšetkým týkajú vedenia úradných zamestnancov, schvaľovania materiálov predložených ministerstvu, uplatňovania zákona o verejnej službe pri riadení personálu, navrhovania organizačnej štruktúry úradu, koordinácie spoločných zodpovedností s inými orgánmi štátnej správy a orgánmi miestnej samosprávy a rozhodovania o dostupnosti a zverejnení informácií v rámci funkčného rozsahu úradu, ako stanovuje zákon č. 211/2000 (Centrálny úrad práce 2017).

Počas sledovaného obdobia sa spôsob prijímania riaditeľov úradov práce menil niekoľkokrát v nadväznosti na zmeny v príslušnej legislatíve. Počas rokov 2010- 2020 išlo o meritokraticky obsadzovanú funkciu, t. j. obsadenú na základe výberového konania, aj o politicky dosadzovanú funkciu, a teda o politickú patronáž. Zmena spôsobu riaditeľov úradov práce z politicky dosadzovanej funkcie na meritokraticky obsadzovanú súvisela s plnením odporúčaní Rady EÚ a snahou o zefektívnenie fungovania verejnej správy. Následná opätovná zmena legislatívy a prechod k politicky obsadzovanej funkcii bol následkom nesúladu zákonov, ktoré boli v účinnosti takmer päť rokov a na základe ktorých boli riaditelia úradov práce obsadzovaní na základe výberových konaní.

Skúmané obdobie možno teda z hľadiska zmien v prijímaní riaditeľov úradov rozdeliť do niekoľkých časových úsekov. Uvedené zmeny ilustruje Schéma č. 1 a bližšie sa im venuje nasledujúci text. Pre úplnosť dodávame, že v období 2010-2020 dochádzalo k minimálnym zmenám v kompetenciách riaditeľov úradov práce. K týmto zmenám došlo konkrétne v kompetenciách v oblastiach riadenia a kontroly konkrétnych zamestnancov a oddelení ako aj

kompetencií týkajúcich sa rozpočtu úradu. Väčšina kompetencií však ostala v čase nezmenená.

Schéma č. 1: **Zmeny v spôsobe prijímania riaditeľov úradov práce**



Zdroj: vlastné spracovanie.

Obdobie od 1.1.2010- 31.12.2014

Riaditelia úradov práce sú menovaní a odvolávaní *Vládou Slovenskej republiky* na návrh ministra práce (Zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony; Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Keďže ide o politicky dosadzovanú funkciu, v tomto období neboli uskutočnené žiadne výberové konania na post riaditeľa úradu práce (Odpoveď č. 1 *Ústredia* na žiadosť o sprístupnenie informácií). Riaditeľ úradu práce má postavenie vedúceho služobného úradu (Zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony) a dĺžka jeho funkčného obdobia nie je v menovanej legislatívne zakotvená.

Prijímanie a odvolávanie riaditeľov úradov v tomto období formálne upravuje okrem Zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov aj Zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (v zneniach platných medzi 1.1.2010 a 31.12.2014). Druhý uvedený zákon zaviedol súčasnú štruktúru orgánov služieb zamestnanosti a založil úrady práce v ich dnešnom zložení². Ide o prvý zákon upravujúci existenciu súčasných úradov práce a zároveň aj postavenie riaditeľov úradov práce.

Obdobie od 1.1.2015- 21.5.2020

Od roku 2015 sa mení spôsob prijímania riaditeľov úradov práce, kedy sú menovaní a odvolávaní generálnym riaditeľom *Ústredia práce* (Zákon č. 310/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony), na základe ustanovení *Zákona o štátnej službe* (do prijatia Zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov to bol Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov) týkajúcich sa podmienok prijatia do štátnej služby, a teda na základe výsledku výberového konania. V tomto období

² Do vstupu Zákona č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony do účinnosti, 20.11.2003, tvorili štruktúru orgánov služieb zamestnanosti Národný úrad práce, krajské úrady práce a okresné úrady práce (Zákon č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti).

je to meritokraticky obsadzovaná funkcia. Riaditeľ úradu práce má postavenie vedúceho služobného úradu (Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Návrh ktorý zmenil spôsob prijímania riaditeľov úradov práce (Návrh zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony) bol vypracovaný *Ministerstvom práce SR* pod vedením ministra J. Richtera (SMER-SD) počas druhej vlády R. Fica (SMER-SD). Návrh spomenutej legislatívy bol reakciou na odporúčania *Rady EÚ* k Národnému programu reforiem SR 2014, smerujúcej k zefektívneniu fungovania slovenskej verejnej správy. *Rada EÚ* zároveň poukázala na vysokú fluktuáciu v nadväznosti na politický cyklus, nekvalitné riadenie ľudských zdrojov, nedostatočnú nezávislosť verejného sektora (Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony). Nový zákon mal teda čiastkovo posilniť nezávislosť verejného sektora, pričom jednou z rozhodujúcich zmien bola „zmena v postavení riaditeľa úradu z politickej funkcie na funkciu vedúceho zamestnanca v štátnej službe“ (Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony).

Riaditelia úradov práce ktorí boli v čase prijatia novej legislatívy vo svojich funkciách na základe menovania vládou SR po prijatí nového zákona (Zákon č. 310/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony) zotrvali vo funkcii za predpokladu, že splnili podmienky prijatia do štátnej služby bez výberového konania. Riaditelia, ktorí tieto podmienky nespĺnili, boli dňom 31.1.2015 považovaní za odvolaných. V dôsledku prijatia vyššie popísanej legislatívy došlo zároveň k strate právnej subjektivity úradov práce a spolu s *Ústredím* boli integrované do jedného subjektu (ÚPSVR). Táto zmena mala umožniť *Ústrediu* lepšie riadiť úrady práce a ich personálne obsadenie. Uvedený zákon je v účinnosti dodnes.

Obdobie od 21.5.2020- súčasnosť

V roku 2020 sa opätovne mení spôsob prijímania a odvolávania riaditeľov úradov. Riaditelia úradov práce sú v tomto období vymenovávaní a odvolávaní riaditeľom *Ústredia*, ktorý je menovaný a odvolávaný vládou SR na návrh Ministra práce. Keďže sa na riaditeľov úradov práce pri ich menovaní nevzťahujú ustanovenia zákona o štátnej službe upravujúce podmienky prijatia zamestnancov do štátnej služby, riaditeľ *Ústredia* pri menovaní riaditeľov úradov práce nie je viazaný príslušnými ustanoveniami zákona o štátnej službe. Na posty riaditeľov úradov práce teda nie sú uskutočňované výberové konania (Odpoveď č. 1 *Ústredia* na žiadosť o sprístupnenie informácií), ide opäť o *de facto* politicky dosadzovanú pozíciu.

Postavenie riaditeľov úradov práce zmenil Zákon č. 377/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony. Autorom návrhu uvedeného zákona je Ministerstvo obrany SR. Zákon bol prijatý a vstúpil do platnosti počas vlády I. Matoviča (OĽANO). Uvedený zákon zaraďuje riaditeľov úradov do skupiny štátnych zamestnancov, ktorí sú vymenovávaní podľa osobitného právneho predpisu, ktorým je § 5 ods. 4 Zákona č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Na základe menovaného predpisu riaditeľ úradu práce odvoláva a vymenúva generálny riaditeľ *Ústredia* (Zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony). Zároveň sú riaditelia úradov v dôsledku zákona prijatého 21.5.2020 vyňatí spod pôsobnosti ustanovení zákona o štátnej službe, ktoré upravujú okrem iného aj podmienky prijatia do štátnej služby (§ 38 až 44 Zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Dôvodová správa k návrhu zákona uvádza dva ciele novej legislatívy. Zatiaľ čo prvý cieľ návrhu zákona sa týkal postavenia profesionálnych vojakov, druhý cieľ riešil viacero čiastkových problém týkajúcich sa manažmentu ľudských zdrojov v štátnej správe. Tie okrem iného zahŕňali aj zmenu postavenia riaditeľov úradov práce. Navrhované ustanovenie malo za cieľ odstrániť rozpor medzi Zákonom č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a Zákom č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ako uvádzame vyššie, druhý menovaný zákon mal za cieľ

riešiť práve vysokú fluktuáciu v štátnej službe, nedostatočnú nezávislosť verejného sektora, lepšie riadenia personálneho obsadenia úradov práce (Dôvodová správa k vládneému návrhu zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony).

Ako uvádza návrh zákona (Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), podľa vyššie uvedených zákonov je v kompetencii generálneho riaditeľa *Ústredia* menovať a odvolávať riaditeľov úradov práce, ktorí ale nie sú štatutárnym orgánom pretože úrady práce, sociálnych vecí a rodiny nemajú od 1. januára 2015 právnu subjektivitu. Z tohto dôvodu bolo preto navrhnuté do zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov doplniť ustanovenie, pod ktoré bude možné štátnozamestnanecký pomer riaditeľa úradu práce subsu-movať.

Fluktuácia riaditeľov úradov práce

Počas sledovaného obdobia. 2010-2020, bolo uskutočnených 197 výmen riaditeľov úradov práce. V období 1.1.2010- 1.1.2015, kedy boli riaditelia úradov práce politicky dosadzované funkcie, bolo uskutočnených 110 výmen, najviac počas sledovaného obdobia, čo znamená 22 výmen ročne a 1.83 výmen mesačne. V období 31.12.2015 až 21.5.2020, kedy šlo o meritokraticky obsadzovanú funkciu, bolo uskutočnených 48 výmen a teda 9,6 výmen ročne a 0.75 výmeny mesačne. V období od 21.5.2020 do 3.12.2020 (kedy boli poskytnuté informácie *Ústredím*), kedy ide o opäť politicky dosadzovanú funkciu bolo uskutočnených 39 výmen, 6.5 výmen mesačne. Uvedené údaje sú znázornené v Tabuľke č. 1. Výberové konania boli uskutočnené počas období, kedy šlo o formálne meritokraticky obsadzovanú funkciu a teda medzi 1.1.2015- 21.5. 2020. Počas období, kedy išlo o politicky dosadzovanú funkciu (1.1.2010-1.1.2015 a 21.5.2020-3.12.2020) neboli uskutočnené žiadne výberové konania.

Tabuľka č. 1: Počet výmen riaditeľov úradov práce počas sledovaného obdobia

Rok	Počet výmen riaditeľov úradov v danom roku	% podiel vymenených riaditeľov úradov v danom roku
2010 (politicky dosadzovaná funkcia)	47	102%
2011 (politicky dosadzovaná funkcia)	0	0%
2012 (politicky dosadzovaná funkcia)	44	95%
2013 (politicky dosadzovaná funkcia)	6	13%
2014 (politicky dosadzovaná funkcia)	8	17%
2015 (politicky dosadzovaná funkcia)	5	10%
2016 (meritokraticky obsadzovaná funkcia)	35	76%
2017 (meritokraticky obsadzovaná funkcia)	6	13%
2018 (meritokraticky obsadzovaná funkcia)	3	6,5%
2019 (meritokraticky obsadzovaná funkcia)	3	6,5%
2020 (od 21.5. politicky dosadzovaná funkcia)	40	86%

Zdroj: vlastné spracovanie.

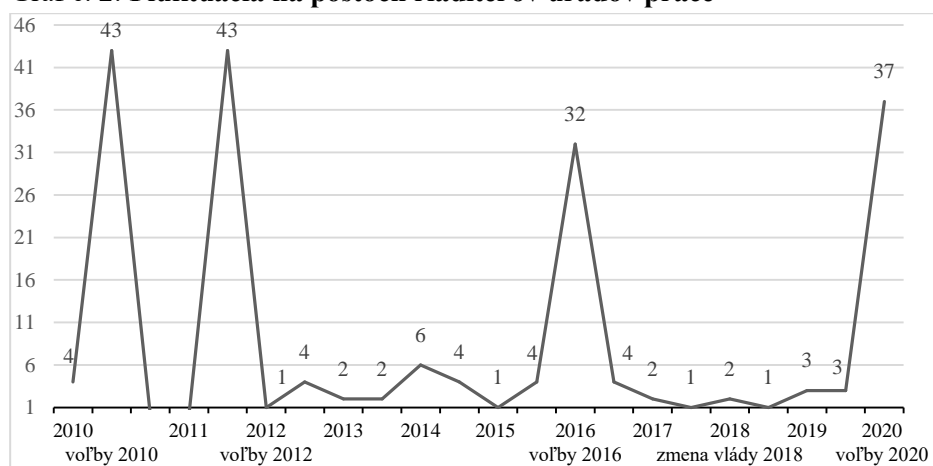
Na základe analýzy dát sme konštatovali, že v troch prípadoch boli výberové konania uskutočnené po nástupe nového riaditeľa úradu do funkcie. V prvom prípade bolo výberové konanie uskutočnené 32 dní po nástupe riaditeľa do funkcie, v druhom prípade to bolo 84 dní a v treťom 70 dní. V dvoch uvedených prípadoch sa išlo o obdobie počas tretej vlády R. Fica, a v jednom prípade o obdobie počas vlády P. Pellegriniho. Dátumy uvedených výberových konaní a dátumy nástupu riaditeľov úradov do funkcie boli predmetom emailovej komunikácie s príslušným pracovníkom *Ústredia*, ktorý informácie na základe žiadosti o poskytnutie informácií poskytol. Tento pracovník potvrdil správnosť poskytnutých údajov.

Na základe analýzy dát poskytnutých *Ústredím* konštatujeme priemernú polročnú (každých 182 dní) fluktuáciu riaditeľov úradov počas celého sledovaného obdobia na úrovni 9,045, a teda 19,53 %. V nadväznosti na prijatie legislatívy 1.1.2015, ktorá zmenila spôsob prijímania riaditeľov úradov práce z politicky dosadzovanej funkcie na meritokraticky obsadzovanú funkciu bolo uskutočnených 5 výmen riaditeľov. Po zmene legislatívy 21.5.2020, a teda zmene spôsobu prijímania riaditeľov na politicky dosadzovanú funkciu bolo uskutočnených 39 personálnych zmien na postoch riaditeľov. Do pol roka do prijatia tohto zákona bolo teda vymenených 84 % riaditeľov úradov práce.

Na základe analýzy dát, konštatujeme fluktuáciu riaditeľov *Úradov* v nadväznosti na parlamentné voľby a zmenu vlády nasledovne. Po parlamentných voľbách a zmene vlády v roku 2010 bolo do pol roka po voľbách a následnom nástupe vlády I. Radičovej vymenených 93 % riaditeľov úradov, po voľbách

v roku 2012 po nástupe druhej Ficovej vlády a zmene na poste ministra práce bolo vymenených 95 % riaditeľov. V roku 2016 po nástupe tretej Ficovej vlády bolo vymenených 56 % riaditeľov, zatiaľ čo minister práce sa nemenil. V roku 2017 a nástupe vlády P. Pellegriniho bolo vymenených 7 % riaditeľov a v roku 2020 po voľbách a nástupe vlády I. Matoviča a zmene ministra práce bolo vymenených 63 % riaditeľov. Fluktuáciu riaditeľov Úradov počas sledovaného obdobia porovnáva Graf č. 2.

Graf č. 2: Fluktuácia na postoch riaditeľov úradov práce



Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát poskytnutých Ústredím.

Diskusia

Na základe analýzy odprezentovaných dát konštatujeme vyšší počet výmen v obdobiach, počas ktorých išlo o politicky dosadzovanú funkciu (1.1.2010-31.12.2015; 21.5.2020-31.12.2020), a to v priemere 1.83 a 6.5 výmen mesačne, ako počas obdobia kedy išlo o funkciu dosadzovanú na základe meritokratických kritérií (1.1.2015- 21.5.2020) kedy bolo uskutočnených v priemere 0.75 výmen mesačne. Z uvedeného vyplýva že politizácia funkcie riaditeľa úradu práce má vplyv na zvýšenú nestálosť obsadenia tejto pozície, čo narušuje kontinuitu vedenia tohto úradu. V tejto súvislosti poukazujeme na negatívne vplyvy politizácie, ktoré zahŕňajú komplexnú množinu dôsledkov, ktoré majú vplyv nielen na zníženie efektívnosti konkrétnych procesov riadenia ľudských zdrojov (Fuenzalida – Riccucci 2018) ale aj na zníženie efektivity fungovania celej organizácie (Gallo – Lewis 2012; Gilmour – Lewis 2006; Lewis 2007; Fuenzalida – Riccucci 2018; Rauch – Evans 2000) a zvýšenú pravdepodobnosť korupcie (Meyer-Sahling – Mikkelsen 2016; Dählstrom et al. 2011). Politizácia

negatívne ovplyvňuje aj samotných štátnych úradníkov (Peters 2013), kedy má vplyv na ich profesionalitu a stabilitu pracovných pozícií.

V rámci analýzy dát sme zároveň identifikovali tri prípady uskutočnenia výberového konania po vymenovaní riaditeľa úradu. Tento postup odporuje logickej následnosti jednotlivých fáz obsadzovania štátnozamestnaneckých miest (napr. Haider 2019; Berman et al. 2016), kde obsadenie voľného pracovného miesta je posledným krokom v tomto procese. Takýto postup považujeme za neprofesionálny a odporujúci princípom meritokratického postupu obsadzovania štátnozamestnaneckých miest. Podobný postup neidentifikoval žiaden doteraz publikovaný výskum zaoberajúci sa politizáciou štátnozamestnaneckých miest na Slovensku, ani v zahraničí.

Na základe analýzy fluktuácie riaditeľov konštatujeme priemernú (polročnú) fluktuáciu počas sledovaného obdobia na úrovni 9 výmen, čo tvorí 19,53 %. Uvedená hodnota je výrazne vyššia ako hodnota 8 %-9 %, nameraná autormi Staroňová a Rybář (2021) pri výskume ministerstiev. V nadväznosti na parlamentné voľby sme zistili násobne vyššie hodnoty ako v predchádzajúcich obdobiach mimo volebného cyklu a takisto prevyšujúce hodnotu priemernej polročnej fluktuácie. Rovnako ako Staroňová a Rybář (2021) konštatujeme vplyv parlamentných volieb na personálne zmeny v štátnej správe. Potvrďujeme hypotézu 1 (H1: Fluktuácia riaditeľov úradov práce vykazuje vyššie hodnoty (prevyšujúce priemernú fluktuáciu počas sledovaného obdobia) v nadväznosti na volebný cyklus).

V nadväznosti na prijatie legislatívy, ktorá zmenila spôsob prijímania riaditeľov úradov práce konštatujeme vyšší počet výmen na tejto pozícii v nadväznosti na prijatie legislatívy, ktorá mení riaditeľov úradov práce na politicky dosadzovanú funkciu (39 personálnych zmien, t. j. 84 % riaditeľov) ako v nadväznosti na prijatie legislatívy, ktorá mení riaditeľov úradov práce na meritokraticky obsadzovanú funkciu (5 personálnych zmien). Počet personálnych výmen v období po prijatí legislatívy definujúcej riaditeľov úradov práce ako politicky dosadzovanú funkciu je tak násobne vyšší ako vyššie uvedená priemerná fluktuácia (19,53 %). S ohľadom na nepomerne vyšší počet výmen na poste riaditeľov úradov práce v období nasledujúcom po tom, ako sa táto pozícia zmenila na politicky dosadzovanú, možno zmeny príslušnej legislatívy interpretovať ako pokus o politizáciu na úrovni uvedenej funkcie.

V súvislosti s fluktuáciou riaditeľov úradov práce v nadväznosti na volebný cyklus sme konštatovali niekoľko zistení. V nadväznosti na parlamentné voľby kedy zároveň došlo k zmene v zložení vládnej koalície sme namerali fluktuáciu na úrovni 93 % (v roku 2010), 95 % (v roku 2012) a 63 % (v roku 2020). Po voľbách a čiastočnej zmene v zložení vládnej koalície (so zotrvaním strany Smer-SD) bola fluktuácia nižšia, na úrovni 56 % a po nástupe vlády P. Pellegriniho a zotrvaní celého zloženia vládnej koalície došlo ku fluktuácii 7 %, čo

je výrazne pod priemernou hodnotou fluktuácie počas skúmaného obdobia. Tieto zistenia potvrdzujú predpoklady autorov Meyer-Sahling a Veen (2012), že zmeny v zložení vládnych strán vládnej koalície majú za následok stratu dôvery politikov k byrokrácii a následné personálne zmeny.

Na tomto mieste dodávame, že počas skúmaného obdobia došlo zároveň so zmenami v zložení vládnej koalície aj k zmenám na poste ministra práce (rok 2012 a 2020). Hodnotiť vplyv zmien v zložení vládnej koalície teda nie je možné bez zohľadnenia tohto faktora. Avšak, aj napriek tomu, že v období 2012-2019 na tomto poste pôsobil ten istý minister, dochádza k výrazným výkyvom v počte výmen na postoch riaditeľov úradov práce. Tie korešpondujú s rokmi, kedy boli uskutočnené parlamentné voľby a došlo k zmene vlády. Predpokladáme teda kľúčový vplyv zmien v zložení vládnej koalície na personálne zmeny. S ohľadom na rozdiely v hodnotách fluktuácie, ktoré považujeme za výrazné, vyvraciamy hypotézu 2 (H2: Fluktuácia riaditeľov úradov práce, sociálnych vecí a rodiny vykazuje podobné (vysoké) vplyvom úplnej zmeny zloženia strán vládnej koalície, ako aj čiastočnej zmeny zloženia strán vládnej koalície).

Záver

Postavenie a spôsob prijímania riaditeľov úradov práce sa počas sledovaného obdobia niekoľkokrát menilo. Z politicky dosadzovanej funkcie došlo k zmene na meritokraticky obsadzovanú funkciu a v roku 2020 došlo opäť k zmene na politicky dosadzovanú funkciu. Konštatovali sme vysokú mieru fluktuácie riaditeľov v nadväznosti na parlamentné voľby a absenciu vplyvu zmeny na poste ministra práce, sociálnych vecí a rodiny na fluktuáciu riaditeľov úradov práce.

Záverom konštatujeme potrebu širšieho výskumu rozšírenia politizácie na vedúcich postoch organizácií štátnej správy. Zistenia prezentované v predkladanom výskume tiež vychádzajú z jedného z viacerých možných ukazovateľov politizácie, z čoho vyplývajú určité obmedzenia, ako absencia dát o kvalifikačných charakteristikách skúmaných vedúcich štátnych zamestnancoch. Výskum realizovaný na vyššom počte organizácií štátnej správy na základe aktuálnych dát má predpoklad poskytnúť spoľahlivý „obraz“ o rozšírení politizácie na Slovensku. Konštatujeme tiež potrebu zapojenia Slovenska do medzinárodného výskumu skúmajúceho mieru politizácie s cieľom umožnenia medzinárodného porovnania Slovenska v tejto oblasti.

***Petra Bayerová** je internou doktorandkou na Fakulte Sociálnych a Ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. Vo svojom výskume sa venuje politizácii vedúcich štátnych zamestnancov.*

LITERATÚRA

- BACH, T. – HAMMERSCHMID, G. – LÖFFLER, L., 2020: More Delegation, More Political Control? Politicization of Senior-level Appointments in 18 European Countries. *Public Policy and Administration*, 35(1): 3-23. DOI: <https://doi.org/10.1177/0952076718776356>
- BAUER, M. V. – EGE, J., 2012: Politicization Within the European Commission's Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 78(3): 403-424. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852312445022>
- BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ- BEBLAVÁ, E. – ONDRUŠOVÁ, D., 2012: He Who Appoints the Piper: Understanding Reasons and Implications of Agency Management "Politicisation" in Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 5(2): 212-139. DOI: <https://doi.org/10.2478/v10110-012-0008-x>
- BERMAN, E. M. – BOWMAN, J. S. – WEST, J. P. – VAN WART, M. N., 2016: *Human resource management in public service*. USA: SAGE publications.
- EICHBAUM, C. – SHAW, R., 2008: Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems. *Governance*, 21(3): 337-363. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00403.x>
- ENNSER-JEDENASTIK, L., 2016: The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (3): 507-518. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/muv022>
- FUENZALIDA, J. – RICCUCCI, N. M., 2018: The Effects of Politicization on Performance: The Mediating Role of HRM Practices. *Review of Public Personnel Administration*, 39(4): 544-569. DOI: <https://doi.org/10.1177/0734371X18758378>
- GAJDUSCHEK, G. – STAROŇOVÁ, K., 2023: Politicization beyond the Merit-system Façade. The Intricate Relationship between Formal and Informal Institutions of the Senior Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. *International Journal of Public Administration*, 46(9): 647-658. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.2009858>
- GALLO, N. – LEWIS, D. E., 2012: The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2): 219-243. DOI: <https://doi.org/10.2307/23250880>
- GILMOUR, J. B. – LEWIS, D. E., 2006: Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research*, 34(1): 22-50. DOI: <https://doi.org/10.1177/1532673x04271905>
- GRZYMALA-BUSSE, A., 2007: *Rebuilding Leviathan: Party competition and state exploitation in post-communist democracies*. Cambridge University Press.
- HAIDER, H., 2019: *Merit-based Recruitment in the Civil Service: Effectiveness and Challenges K4D Helpdesk Report*. Brighton, UK: Institute of Development Studies. [online]. [citované 5.2.2023]. Dostupné na internete: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/14819>

- HUSTEDT, T. – SALOMONSEN, H., 2014: Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4): 746-765. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314533449>
- CHRISTENSEN, R. – KLEMMENSEN, R. – OPSTRUP, N., 2013: Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark. *Governance*, 27(2): 215- 241. DOI: <https://doi.org/10.1111/gove.12036>
- KOPECKÝ, P. – SCHERLIS, G., 2008: Party Patronage in Contemporary Europe. *European Review*, (16): 355-371. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1062798708000306>
- KOPECKÝ, P. – MEYER SAHLING, J.-H. – PANIZZA, F. – SCHERLIS, G. – SCHUSTER, C. – SPIROVA, M., 2016: Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(1): 416-431. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12135>
- LEWIS, D. E., 2007: Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats. *The Journal of Politics*, 69(4): 1073-1088. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00608.x>
- LEWIS, D-E., 2012: Presidential Politicization of the Executive Branch in the United States. In: Lodge M, Wegrich K (eds) *Executive Politics in Times of Crisis*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- MAYNTZ, M. – DERLIEN, H., 1989: Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970–1987: Toward Hybridization?. *Governance*, 2(4). DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1989.tb00099.x>
- MEYER-SAHLING, J.-H. – VEEN, T., 2012: Governing the Post-Communist State: Government Alternation and Senior Civil Service Politicisation in Central and Eastern Europe. *East European Politics*, 28(1): 4-22. DOI: <https://doi.org/10.1080/13523279.2011.635651>
- MEYER-SAHLING, J.-H. – MIKKELSEN, K. S., 2016: Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries. *Public Administration*, 94(4): 1105-1123. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12276>
- NAHTIGAL, L. – HAČEK, M., 2013: Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia. *Transylvanian Review Of Administrative Sciences*, 9(39): 108-127. dostupné na: <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/127>
- PETERS, B. G. – PIERRE, J., 2004: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- PETERS, G., 2013: Politicization: What is it and why Should we Care?. In Neuhold, C., Vanhoonacker, S., Verhey, L. (Eds.), *Civil Servants and Politics*. (s. 12-24), New York: Palgrave Macmillan.
- PIERRE, J., 2004: Politicization of the Swedish Civil Service: A Necessary Evil – or Just Evil? In: Peters, G. B., Pierre, J., (Eds.). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge, s. 41-54.

- RAUCH, J. E. – EVANS, P. B., 2000: Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1): 49-71. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(99\)00044-4](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(99)00044-4)
- SEDLAČKO, M. – STAROŇOVÁ, K., 2018: Internal ministerial advisory bodies: An attempt to transform governing in the Slovak Republic. *Central European Journal of Public Policy*, 12(1): 1-16. DOI: <https://doi.org/10.2478/cejpp-2018-0004>
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – SLOBODA, M., 2018: Party Patronage in Local-government Companies in Slovakia, Conference paper: Current Trends in Public Sector Research. [online]. [citované 1.1.2023]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/325961594_Party_Patronage_in_Local-government_Companies_in_Slovakia
- SPIROVA, M., 2012: A Tradition we do not Mess with: Party Patronage in Bulgaria. In P. Kopecký, P. Mair, & M Spirova. (Eds.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (s. 54-73). Oxford University Press.
- STAROŇOVÁ, K. – ADAMICOVÁ, N., 2016: Politicization of Civil Service in Slovakia: Case Study of Selected Ministries in 2004- 2014, In: D. Špalková, *Current Trends in Public Sector Research*. (s. 86-93). Brno: Masaryk University.
- STAROŇOVÁ, K. – GAJDUSCHEK, G., 2013: Civil Service Reform in Slovakia and Hungary: the Road to Professionalisation?, In: Neuhold, Ch. And Vanhoonacker, S. (Eds.). *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. (s. 123-151). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- STAROŇOVÁ, K. – RYBÁŘ, M., 2021: Personal or Party Roots of Civil Service Patronage? Ministerial Change Effects on the Appointments of Top Civil Servants. *Administration & Society*, 53(5): 651-679. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399720956996>
- STAROŇOVÁ, S. – STAŇOVÁ, E. – SIČÁKOVÁ- BEBLAVÁ, E., 2014: Systémy štátnej služby: Koncepty a trendy. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave vo Vydavateľstve UK.
- VEIT, S. – SCHOLZ, S., 2015: Linking Administrative Career Patterns and Politicization: Signalling Effects in the Careers of Top Civil Servants in Germany. *International Review of Administrative Sciences*. 82(3): 516-535. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314564310>
- VERHOEST, K., 2018: Agencification in Europe. In: Ongaro, E., Van Thiel, S. (eds) *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, London.

Primárne dokumenty:

- Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
- Návrh zákona ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a

doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Odpoveď č. 1 Ústredia na žiadosť o sprístupnenie informácií

Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe

Zákon č. 310/2014 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Zákon č. 377/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony

Zákon č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti

Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov