

NÁRODNÁ STRATÉGIA VZDELÁVANIA V MIESTNEJ SAMOSPRAVE NA SLOVENSKU

Autori:

*Michal Sedlačko, Matúš Sloboda,
Martin Kollárik, Alexandra Poláková
Suchalová, Cezary Trutkowski*

Delivering Good Governance in Slovakia

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

NÁRODNÁ STRATÉGIA VZDELÁVANIA V MIESTNEJ SAMOSPRAVE NA SLOVENSKU

Tento dokument bol pripravený v spolupráci
s Radou Európy, Ministerstvom vnútra SR
a Ústavom verejnej politiky.

Experti a autori:

**Michal Sedlačko, Matúš Sloboda,
Martin Kollárik, Alexandra Poláková
Suchalová, Cezary Trutkowski**

Január 2021



CENTRE OF EXPERTISE
FOR GOOD GOVERNANCE

© Autori

Michal Sedlačko, Matúš Sloboda, Martin Kollárik, Alexandra Poláková Suchalová, Cezary Trutkowski
Fakulta sociálnych a ekonomických vied v Bratislave, Univerzita Komenského, Ústav verejnej politiky
2021

Grafické úpravy: Jakub Tomiš

40 s.

1. vydanie

Obsah

ÚVOD	6
METODOLÓGIA	7
INŠTITUCIONÁLNE PREKÁŽKY V SNAHE O ZLEPŠENIE VZDELÁVANIA V SAMOSPRÁVE	8
PROBLÉMY PRIAMO SPOJENÉ SO VZDELÁVACÍM PROSTREDÍM A VZDELÁVACÍMI POTREBAMI V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE	11
BALÍKY OPATRENÍ SMERUJÚCICH K PREKONÁVANIU INŠTITUCIONÁLNYCH PREKÁŽOK A RIEŠENIU PROBLÉMOV PRIAMO SPOJENÝCH SO VZDELÁVACÍM PROSTREDÍM A VZDELÁVACÍMI POTREBAMI V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE	15
CIELE STRATÉGIE	25
ODPORÚČANIA V SÚVISLOSTI SO VZDELÁVACÍMI AKTIVITAMI	31
PRÍLOHY	32
Príloha A – Training Needs Analysis	32
Príloha B – Použité kritériá pri tvorbe implementačného plánu	33
Príloha C – Metodika tvorby balíkov riešení prostredníctvom systémovej analýzy	34
Príloha D – Kompetencie, riadenie ľudských zdrojov založené na kompetenciách a kompetenčné rámce	36
Príloha E – Komunity praxe ako príklad nového mechanizmu učenia sa	38
Príloha F – Verejná hodnota	39

Úvod

Národná stratégia vzdelávania v miestnej samospráve (*National Training Strategy – NTS*) je výstupom projektu *Delivering Good Governance in Slovakia*, ktorý je financovaný Európskou komisiou z Fondu na podporu štrukturálnych reforiem a realizovaný Centrom expertízy Rady Európy (*Council of Europe*). Tento dokument vychádza z Analýzy potrieb v oblasti vzdelávania v miestnej samospráve (pozri prílohu A – TNA) z roku 2020, ktorá analyzovala stav potrieb v oblasti vzdelávania a kapacít v miestnej samospráve.

■ Kapacity a disponibilné ľudské a finančné zdroje v miestnej samospráve sú ovplyvňované rôznymi štrukturálnymi a inštitucionálnymi bariérami a prekážkami. Základným predpokladom, s ktorým pracuje táto stratégia je, že bez zmiernenia alebo odstránenia identifikovaných štrukturálnych bariér a prekážok, akékoľvek aktivity v oblasti vzdelávania v miestnej samospráve budú mať len obmedzený vplyv. Preto táto stratégia ide nad rámec identifikovania výhradne takých opatrení, ktoré priamo súvisia so vzdelávaním a zvyšovaním zručností a vedomostí zamestnancov a volených predstaviteľov v miestnej samospráve.

■ Národná stratégia vzdelávania v miestnej samospráve v plnej miere rešpektuje a zachováva autonómiu miestnej samosprávy. Zámerom tohto dokumentu je vytvoriť prostredie a nástroje, ktoré umožnia miestnym samosprávam zvyšovať svoje kapacity. Zároveň táto stratégia nepredpokladá uloženie žiadnych nových administratívnych alebo iných povinností pre miestne samosprávy. Jej cieľom je identifikovať také opatrenia, ktoré majú napomáhať dosiahnutiu identifikovaných strategických cieľov s potenciálom naštartovať pozitívnu zmenu v oblasti zvyšovania kapacít a kompetentnosti úradníkov a volených predstaviteľov v miestnej samospráve, a tým aj potenciál zvýšiť kvalitu služieb a spravovania miestnych samospráv v dlhodobom horizonte.

■ Predkladaný dokument má ambíciu vyvolať procesy mobilizácie aktérov na národnej úrovni a tých, ktorí pôsobia na miestnej úrovni v roľe niektorej z profesijných skupín, záujmových skupín, vzdelávacích organizácií a tiež priamo v miestnej samospráve.

■ Analýza potrieb v oblasti vzdelávania v miestnej samospráve (TNA) je základným východiskovým podkladom pre túto stratégiu. Zistenia z tejto analýzy boli podrobené ďalšej analýze (pozri metodologickú časť) s cieľom identifikovať štrukturálne a inštitucionálne prekážky, ktoré priamo alebo nepriamo ovplyvňujú kapacitu miestnych samospráv a problémy, ktoré sú priamo spojené so vzdelávaním zamestnancov a volených predstaviteľov v miestnej samospráve.

■ Hlavnú bázu pre zostavenie Mapy implementácie (tzv. *roadmap*) Národnej stratégie vzdelávania v miestnej samospráve tvoria balíky opatrení, ktoré by mali viesť k prekonávaniu inštitucionálnych prekážok a riešeniu problémov priamo spojených s agendou vzdelávania v miestnej samospráve. Tieto balíky opatrení boli ďalej konzultované so zástupcami relevantných organizácií, pôsobiacich v oblasti vzdelávania v miestnej samospráve alebo ako asociácie, ktoré združujú dôležitých aktérov. Mapa implementácie Národnej stratégie vzdelávania v miestnej samospráve pozostáva z opatrení z jednotlivých balíkov, ktoré splnili stanovené kritériá (pozri príloha B). Cieľom bolo vytvoriť realistickú mapu implementácie Národnej stratégie vzdelávania v miestnej samospráve, ktorá zároveň bude obsahovať účinné riešenia.

Metodológia

Hlavné zistenia Analýzy potrieb v oblasti vzdelávania v miestnej samospráve (TNA) boli podrobené analýze s cieľom identifikovať štrukturálne a inštitucionálne prekážky, ktoré priamo alebo nepriamo ovplyvňujú kapacitu miestnych samospráv a problémy, ktoré sú priamo spojené so vzdelávaním zamestnancov a volených predstaviteľov v miestnej samospráve. Následne bol využitý *causal loop diagram* (CLD), ktorý umožnil vizualizovať ako sú rôzne štrukturálne a inštitucionálne prekážky a problémy v miestnej samospráve prepojené a aký je medzi nimi vzťah (pozri prílohu C). Táto metóda zároveň umožnila identifikovať prekážky a problémy, ktoré sú relevantné pri zvyšovaní kapacít miestnych samospráv, znalostí a zručností úradníkov v miestnej samospráve aj ich volených predstaviteľov. Poslednou fázou prípravy balíkov riešení bolo zapojenie multikriteriálnej analýzy na hodnotenie účinnosti identifikovaných opatrení.

Online konzultácia s relevantnými respondentami prebehla v decembri 2020 a januári 2021. Respondenti¹ dostali dokument, ktorý pozostával z nasledovných materiálov:

- ▶ a.) identifikovaných inštitucionálnych prekážok v miestnej samospráve,
- ▶ b.) problémov, ktoré sú priamo spojené so vzdelávaním zamestnancov a volených predstaviteľov v miestnej samospráve,
- ▶ c.) balíkov opatrení smerujúcich k prekonávaniu inštitucionálnych prekážok a riešeniu problémov priamo spojených s agendou vzdelávania v miestnej samospráve.

¹ ZMOS, ÚMS, AVS, ICV, IVS, APUMS, MV SR – Odbor miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov, MV SR – analytické centrum, ZOMOS, Komunálni ekonómovia, Sotac, isamospráva, ZHK (Združenie hlavných kontrolórov), ASR (Asociácia správcov registratúry).

Inštitucionálne prekážky v snahe o zlepšenie vzdelávania v samospráve

Na základe Analýzy potrieb vzdelávania pre samosprávy na Slovensku, ktorá bola uskutočnená v období od novembra 2019 do mája 2020 a ako komplexný dokument sfinalizovaná v septembri 2020, bol autormi identifikovaný súbor inštitucionálnych prekážok, ktoré nepriamo ovplyvňujú vzdelávanie v miestnej samospráve a súbor problémov, ktoré sú priamo spojené s agendou vzdelávania v miestnej samospráve. Zdrojom pre identifikovanie súboru prekážok a problémov bolo 25 pološtrukturovaných rozhovorov s kľúčovými aktérmi, tri fokusové skupiny so starostami, prednostami a personalistami a dotazníkový prieskum na vzorke 398 samospráv, cielený na starostov a starostky, prípadne prednostov a prednostky. Opatrenia uvedené v ďalšej časti Národnej stratégie vzdelávania v miestnej samospráve smerujú práve k odstráneniu, respektíve zmierneniu negatívneho vplyvu nižšie uvedených prekážok a problémov.

Prekážka 1: Nedostatok personálnych a finančných kapacít samospráv spôsobený rozdrobenosťou administratívy zabezpečujúcej výkon kompetencií

■ **Opis:** Vysoká miera rozdrobenosti systému miestnej samosprávy spolu s absenciou systematického posilňovania medziobecnej spolupráce pri výkone kompetencií a ďalšími inštitucionálnymi prekážkami spôsobuje problémy s kapacitami (finančnými či ľudskými), a to najmä menším miestnym samosprávam.

■ **Prejav:** Nedostatok kapacít stavia miestne samosprávy do pozície „správcov“ s obmedzenými možnosťami pre rozvoj miestnej samosprávy a zavádzanie inovácií v rôznych oblastiach, vrátane oblasti investícií do vzdelávania a rozvoja zamestnancov. Nízka kapacita úradov tiež znamená slabú možnosť kariérneho rastu a následne zníženie motivácie zamestnancov v oblasti ďalšieho vzdelávania a rozvoja.

Prekážka 2: Časté zmeny legislatívy s vplyvom na samosprávy

■ **Opis:** Legislatíva týkajúca sa miestnych samospráv je novelizovaná príliš často bez potrebnej analýzy jej budúcich vplyvov (napr. na administratívne kapacity miestnych samospráv) a zároveň s absenciou jasných a zrozumiteľných návodov (pokynov) pre jej implementáciu. Poskytovanie informácií o pripravovaných, ako aj realizovaných zmenách, je nedostatočné a nepočíta s časovou záťažou na miestne samosprávy, ktoré sa musia na zmeny pripraviť.

■ **Prejav:** Časté zmeny legislatívy vedú k neúmyselným porušeniam predpisov a nariadení a zároveň kladú príliš veľké nároky na vzdelávanie v oblasti znalosti zákonov, čo následne znižuje priestor a kapacitu pre vzdelávanie v iných oblastiach (napr. mäkké zručnosti, analytické zručnosti, aplikácia poznatkov pri rôznych typoch úloh).

Prekážka 3: Nedostatočná komunikácia zo strany štátnych orgánov

■ **Opis:** Komunikácia zo strany štátnych orgánov (najmä okresných úradov a ministerstiev) je vnímaná ako nedostatočná a zástupcovia miestnych samospráv majú pocit, že sa v prípade potreby nemajú na koho obrátiť. Samotná spolupráca a tok informácií naprieč ministerstvami a ďalšími orgánmi štátnej správy je vnímaná ako problematická. Zástupcovia miestnych samospráv zvyknú byť pri vybavovaní rôznej agendy odkazovaní na Ministerstvo vnútra SR, ktorého zamestnanci nemajú dostatok vedomostí najmä v špecifických oblastiach a kapacít na zabezpečenie spoľahlivých informácií.

■ **Prejavy:** Slabá úroveň distribúcie informácií (najmä) v oblasti výkonu prenesených kompetencií vytvára tlak na ponuku vzdelávania, ktorá musí suplovať úlohu štátnych orgánov pri usmerňovaní zamestnancov k správne mu výkladu predpisov a ich aplikácie.

Prekážka 4: Administratívna náročnosť niektorých procesov, najmä administrácie eurofondov a verejného obstarávania

■ **Opis:** Administrácia eurofondov je spojená s nadmernou byrokratickou záťažou. Pravidlá pre implementáciu EÚ projektov sú výrazne prísnejšie ako tie, ktoré určuje Európska komisia. Legislatíva týkajúca sa verejného obstarávania je rovnako vnímaná ako komplikovaná a podlieha častým zmenám. V dôsledku toho je proces obstarávania považovaný za časovo extrémne náročný a neflexibilný, pričom výsledok procesu je často nejasný.

■ **Prejavy:** Náročnosť administratívnych procesov vytvára veľký tlak na ľudské kapacity a na obsah práce samotných zamestnancov a ich školenia v tejto oblasti. Tým sa znižuje priestor a kapacita pre vzdelávanie, ktoré sa stáva prekážkou pri naplňaní termínov vzhľadom na veľký rozsah administratívnej práce. K ďalšiemu vzdelávaniu je preto často pristupované ako k „luxusu“, ktorý si zamestnanci pracujúci v daných agendách nemôžu dovoliť.

Prekážka 5: Nedotiahnutá implementácia digitalizácie a nedostatočné technické vybavenie samospráv

■ **Opis:** Agenda digitalizácie (slovensko.sk) je podľa respondentov zo strany štátu nezvládnutá, a to najmä vzhľadom na náklady, s ktorými bola a je digitalizácia spájaná. Zástupcovia miestnych samospráv tvrdia, že digitalizácia bola vykonaná bez potrebných príprav, bez nevyhnutného hardvérového aj softvérového vybavenia a bez zaškolenia úradníkov v miestnej samospráve. Zároveň musia miestne samosprávy naďalej vybavovať množstvo agendy v digitálnej, ale aj v papierovej forme, čo je vnímané skôr ako sťaženie práce, namiesto očakávaného zjednodušenia lokálnej administratívy. Nedostatočné technické vybavenie úradov označujú vedúci predstavitelia miestnych samospráv za najväčšiu prekážku v zvyšovaní výkonnosti miestnych úradov. Spočíva tak v nedostatočnom hardvérovom, ako aj softvérovom vybavení. Uvedené sa týka predovšetkým malých miestnych samospráv, ktoré majú obmedzené možnosti zakúpiť novú techniku. V množstve prípadov zamestnanci nemajú k dispozícii vyhovujúce počítače, mobilné telefóny, či potrebné softvérové licencie.

■ **Prejavy:** Nedotiahnutá implementácia digitalizácie a nedostatočné technické vybavenie miestnych samospráv majú, okrem množstva praktických negatívnych vplyvov na fungovanie úradov, negatívny efekt na motiváciu zamestnancov v oblasti nadobúdania digitálnych zručností, ako aj na možnosť preniesť získané zručnosti zo školení do praxe na úrade s nevyhovujúcou technikou.

Prekážka 6: Nedostatočné mzdové ohodnotenie v miestnej samospráve

■ **Opis:** Vychádzajúc zo zistení TNA, výška mzdy je jednou z najvýraznejších prekážok v získavaní kvalitných pracovníkov na miestny úrad, ktorí obvykle preferujú vyššie mzdy ponúkané súkromným sektorom, najmä v prípade vyšších manažérskych pozícií a vysoko odborných špecializovaných pozícií.

■ **Prejavy:** Nízke mzdové ohodnotenie, najmä na vyšších manažérskych pozíciách a vysoko odborných špecializovaných pozíciách (napr. stavebný úrad, životné prostredie a pod.) spôsobuje, že ďalšie vzdelávanie a zvyšovanie kvalifikácie zamestnancov môže paradoxne podporovať motiváciu zamestnancov k odchodu do súkromného sektora alebo očakávanie vyššej mzdy, ktoré však miestne samosprávy nevedia splniť. Motivácia k podpore ďalšieho vzdelávania daných zamestnancov zo strany vedenia miestnej samosprávy je z tohto dôvodu znížená.

Problémy priamo spojené so vzdelávacím prostredím a vzdelávacími potrebami v miestnej samospráve

Problém 1: Absencia plánovania vzdelávania v miestnych samosprávach (vrátane identifikovania vzdelávacích potrieb a hodnotenia kvality a účinku vzdelávania)

■ **Opis:** Plánovanie vzdelávania zamestnancov v miestnej samospráve spočíva v určení zručností a kompetencií, ktoré zamestnanec potrebuje k výkonu svojej agendy, formulovanie (často v súlade s kariérnymi cieľmi zamestnanca) a vyhodnocovanie individuálnych plánov vzdelávania a rozvoja. Zámerom je zabezpečenie kontinuálneho kvalifikačného a kompetenčného rastu zamestnancov a zlepšenie personálneho plánovania.

■ **Kontext:** Nízke kapacity v oblasti personalistiky a personálneho plánovania a hodnotenia, málo rozvinuté hodnotenie kvality vzdelávania a úrovne kompetentnosti zamestnancov, neexistujúce alebo len málo exaktné kompetenčné rámce pre rôzne pracovné pozície, absentujúci talentový a poznatkový manažment.

■ **Prejavy:** Podľa dát z TNA, vedenie miestnych úradov vo všeobecnosti využíva nepravidelné pohovory so zamestnancami (one to one rozhovory), ktoré okrem hodnotenia výkonnosti zamestnanca slúžia čiastočne aj na diskusiu o potrebách daného zamestnanca v oblasti vzdelávania. Ani väčšie mestá však systematicky nevyužívajú plány individuálneho vzdelávania svojich zamestnancov, ktoré by mali slúžiť na identifikovanie potrieb a následné hodnotenie kvality vzdelávania a jeho implementácie do praxe.

Problém 2: Kolísajúca kvalita ponúkaného a následne aj kontrahovaného vzdelávania

■ **Opis:** Vzhľadom na kolísajúcu kvalitu ponúkaného vzdelávania a vysokú trhovú informačnú asymetriu medzi miestnou samosprávou a vzdelávacími organizáciami, je jednou z možností riešenia situácie stanovenie kritérií a základných požiadaviek na obsah vzdelávania, lektorov, metódy vzdelávania, procesy riadenia kvality vzdelávania a zabezpečenie výmeny poznania a príkladov dobrej praxe medzi lektormi, vzdelávacími organizáciami a miestnymi samosprávami.

■ Pri vzdelávaní úradníkov miestnych úradov je dôležité pracovať s ich „realitou“ – zobrať do úvahy ich reálne problémy, s ktorými sa bežne stretávajú. Vzdelávanie (napr. prostredníctvom prípadových štúdií a zdieľania príkladov dobrej praxe) by malo umožniť aktívne zapojenie účastníkov prostredníctvom aplikácie

experimentálnej techniky (*experimental learning theory*) a učenia sa prostredníctvom riešenia problémov (*problem-based learning*), ktoré vytvoria priestor pre diskusiu úradníkov o vhodných postupoch pri navrhovaní riešení problému.

■ **Kontext:** Neregulovaný vzdelávací trh s neexistujúcimi profesijnými štandardmi alebo všeobecne uznávaným hodnotením (certifikáciou) kvality, kde akreditácia hrá len formálnu rolu, neexistencia profesijnej organizácie a didaktických kompetencií sa učiacej komunity poskytovateľov vzdelávania, nízke kapacity miestnych samospráv v oblasti personalistiky, málo rozvinuté procesy hodnotenia kvality vzdelávania.

■ **Prejavy:** Trh so vzdelávaním v miestnej samospráve je heterogénny čo sa týka kvality a využívaných metód. Vysoká miera informačnej asymetrie medzi lektorom (vzdelávacou organizáciou) a miestnou samosprávou v oblasti obsahu vzdelávania/tréningu a jeho kvality. Výber školení je predovšetkým na základe predchádzajúcej osobnej skúsenosti s lektorom alebo odporúčania. Kvalitatívne zaoštvávajú podľa účastníkov výskumu predovšetkým školenia poskytované ministerstvami.

Problém 3: Absencia vlastníctva agendy vzdelávania v samospráve

■ **Opis:** Personálna agenda je kľúčová v oblasti vzdelávania zamestnancov v miestnej samospráve. V súčasnosti, vzhľadom na mnohé prekážky (zahľtenie inou agendou, nedostatočné kapacity a pod.) personálne oddelenie pokrýva agendu vzdelávania zamestnancov miestneho úradu len okrajovo.

■ **Kontext:** Nízke kapacity v oblasti personalistiky a personálneho plánovania a hodnotenia a to aj v stredne veľkých a veľkých mestách. Rozhodovanie o personálnych otázkach sa vo väčšine prípadov centralizuje na starostu (malé obce) alebo na prednostu (stredne a veľké mestá). Absencia možností kariérneho rozvoja v oblasti personalistiky. Nedostatočné povedomie o významnosti personalistiky a jej profesionalizácie v miestnych samosprávach.

■ **Prejavy:** Personálna agenda vo väčšine prípadov plní funkciu manažmentu ľudských zdrojov na miestnom úrade z pohľadu obsadenia voľných pozícií, no už výrazne menej plní funkciu plánovania vzdelávania a rozvoja zamestnancov a vyhodnocovania kvality vzdelávania účastníkov tréningov.

Problém 4: Nízka úroveň mäkkých zručností zamestnancov miestnych samospráv

■ **Opis:** Mäkké zručnosti (*soft skills*) sú zručnosti, ktoré nesúvisia priamo s odborným poznaním pracovníka v danej agende. Patrí medzi ne napríklad schopnosť viesť dialóg a interagovať s kolegami, riešiť problémy a konflikty, manažovanie pracovného času, komunikácia s klientmi (občanmi) a pod. Vzdelávanie v oblasti mäkkých zručností má potenciál viesť k zvýšeniu efektivity práce, spokojnosti zamestnanca, k zlepšeniu vzťahov na pracovisku a k zlepšeniu vzťahov s klientmi – v tomto prípade občanmi.

■ **Kontext:** Zástupcovia miestnych samospráv si uvedomujú dôležitosť mäkkých zručností pre úradníkov (predovšetkým vo front office resp. klientskom centre/centre prvého kontaktu) a považujú ich za nadstavbu expertízy zamestnancov – úradníkov vo vykonávanej agende. Rozvoj mäkkých zručností však nie je prioritou. Zároveň aj samotná ponuka vzdelávania v tejto oblasti nie je dostatočná. Dôraz je predovšetkým na technicko-administratívne zručnosti (napr. znalosť legislatívy a administratívnych postupov).

■ **Prejavy:** Zamestnanci, predovšetkým zamestnanci prvého kontaktu, majú problém zvládať stres, komunikáciu s nespokojnými občanmi, či prejavíť empatiu v ťažkých životných situáciách občanov, rovnako aj konštruktívne komunikovať s vedením o svojom pracovnom vyťažení. Výsledkom je častokrát vyhorenie a odchod z pracoviska.

Problém 5: Nízka úroveň digitálnych zručností zamestnancov miestnych samospráv

■ **Opis:** Digitálne zručnosti sú súborom zručností týkajúcich sa používania technologických zariadení a prostriedkov, nástrojov určených na digitálnu komunikáciu, vyhľadávanie a zdieľanie informácií a pod.

■ **Kontext:** Schopnosť pracovať s počítačom a štandardnými nástrojmi (Word, Excel, e-mail, systémy e-governmentu) predstavujú základný predpoklad na výkon práce na miestnom úrade. Tieto zručnosti sú vnímané ako zásadné, predovšetkým v kontexte postupujúcej digitalizácie služieb. Nedávne skúsenosti s pandemiou Covid-19 vytvorili tlak na rýchlejšiu digitalizáciu služieb a apel nielen na zručnosti zamestnancov na miestnom úrade, ale aj na technické zabezpečenie miestnych úradov (napr. výpočtová technika). Základné technické zručnosti (napr. práca s MS Word) však nebudú dostatočné z dlhodobého hľadiska. Schopnosť pracovať s analytickými softvérmi, s databázami a dokumentmi na cloude a pod., predstavujú výzvu do budúcnosti.

■ **Prejavy:** Mnohí zamestnanci v miestnej samospráve majú nedostatočné počítačové zručnosti, ktoré ich obmedzujú vo výkone práce a v elektronickej komunikácii s občanmi.

Problém 6: Motivácia zamestnancov miestnych samospráv a poslancov zúčastňovať sa vzdelávacích programov

■ **Opis:** Motivácia zúčastniť sa školení a tréningov je dôležitým predpokladom nielen na samotnú účasť (pasívnu), ale aj na aktívnu účasť a následnú implementáciu nových poznatkov do praxe.

■ **Kontext:** Nízke finančné ohodnotenie zamestnancov môže vplývať na ochotu vzdelávať sa a rozvíjať sa. Neexistujúce stimuly (tzv. vonkajšia motivácia za absolvované vzdelávanie), absencia prepojenia dosiahnutej úrovne vzdelávania (ECTS – kredity, skúška, neformálne hodnotenie a pod.) na kariérny rast či platového zaradenia. Rovnako aj nízka úroveň (tzv. vnútornej motivácie), napríklad vo forme uznania na pracovisku. Samostatným problémom je celková vyťaženosť zamestnancov ich bežnou agendou a chýbajúca zastupiteľnosť na úrade v prípade, ak sa zamestnanec zúčastní školenia.

■ **Prejavy:** Účasť na vzdelávaní je vo všeobecnosti na dobrovoľnej báze (s výnimkou niektorých oblastí ako napríklad stavebný úrad, účtovníctvo a pod.). Zamestnanci, ktorí sú služobne seniornejší majú nižšiu ochotu vzdelávať sa v nových zručnostiach a kompetenciách. Výrazne nízky dopyt po vzdelávaní je aj od poslancov, ktorí necítia potrebu vzdelávať sa, prípadne na to nemajú časové možnosti. Avšak práve noví poslanci a poslankyne, ktorí/é nastupujú na výkon svojho prvého mandátu, potrebujú školenie v oblasti kompetencií miestnych samospráv, ich práv a povinností a pozície zastupiteľstva v systéme miestnej samosprávy.

Problém 7: Nedostatočná ponuka manažérskeho, exekutívneho vzdelávania pre primátorov, starostov, prednostov a ďalších/iných vedúcich pracovníkov

■ **Opis:** Pozície vedúceho zamestnanca, prednostu, starostu/primátora sú manažérske pozície, ktoré predpokladajú zručnosti nielen z oblasti riadenia, ale aj zavádzania inovácií, krízového manažmentu či nových prístupov v tvorbe verejných politík.

■ **Kontext:** Na trhu neexistuje exekutívne vzdelávanie pre vedúcich predstaviteľov miestnej administratívy (vedúci zamestnanci, prednostovia) a starostov/primátorov. Tí sú odkázaní na neformalizované odovzdávanie skúseností v rámci svojej komunity praxe. Prvé roky vo funkcii spravidla fungujú v režime spoznávania úradu, jeho kompetencií a možností.

■ **Prejavy:** Vzdelávacie aktivity zamerané na analytické zručnosti, modernú tvorbu verejných politík, nové prístupy k riadeniu vo verejnom sektore, vývoj a aplikovanie inovácií, manažment zmeny, manažment kvality, riadenie poznatkov, vedenie a motivovanie zamestnancov, či behaviorálne prístupy v tvorbe verejných politík nie sú bežne poskytované. Tieto kompetencie sú však veľmi potrebné predovšetkým vo väčších mestách,

v ktorých rozsah agendy, ako aj kapacita zdrojov (ľudských aj finančných) vytvára príležitosti na zavádzanie inovácií a tiež priestor na moderné spôsoby tvorby verejných politík. Rovnako chýba ponuka exekutívneho vzdelávania pre starostov a primátorov, ktoré by malo byť cieleňé na učenie kompetencií miestnych samospráv, prehľad relevantnej legislatívy, komunikačné zručnosti a zdieľanie príkladov dobrej praxe.

Problém 8: Absencia poznatkového riadenia, predovšetkým v kontexte výmeny zamestnancov a príkladov dobrej praxe

■ **Opis:** Obzvlášť dôležité sú školenia predovšetkým pre prichádzajúcich, nových zamestnancov, ktorých rozsah poznania o procesoch a náplni danej agendy môže byť obmedzený. Pre stredne veľké a veľké mestá je vhodnou formou formalizované adaptačné (ideálne viacdňové) vzdelávanie. Dôležitou výzvou pre miestne samosprávy je vytvoriť procesy a postupy, ktoré umožnia zachovať organizačnú pamäť, *know-how* a poznatky aj po odchode zamestnancov. Jedným z riešení môže byť formalizovať postupy mentoringu, supervízie a vzájomného vzdelávania zamestnancov miestnych samospráv tzv. *peer-to-peer* (tzv. rovesnícke) vzdelávania. Potenciál majú uvedené postupy v kombinácii s výmennými pobytmi a systematickej výmeny poznania o príkladoch dobrej praxe.

■ **Kontext:** Absentujúci manažment poznania a systematickej práce s organizačnou pamäťou a najmä implicitným poznaním zamestnancov. Chýbajúci prenos poznania zo zamestnanca na zamestnanca.

■ **Prejavy:** Po odchode funkčne starších zamestnancov odchádza aj *know-how* a tzv. organizačná pamäť ako aj poznatky o danej agende. Chýba systematický manažment poznania na miestnych úradoch. Poznanie a zručnosti, ktoré nadobudnú zamestnanci na školeniach alebo výmenných pobytoch sa neprenášajú na ďalších zamestnancov.

Problém 9: Nedostatočná ponuka celoživotného vzdelávania pre zamestnancov miestnych samospráv

■ **Opis:** Celoživotné vzdelávanie má podľa Rady Európy kľúčovú úlohu pri posilňovaní schopnosti spoločnosti riešiť technologickú a ekologickú transformáciu v záujme podpory inkluzívneho a udržateľného rastu.

■ **Kontext:** Mnohí zamestnanci pracujú na miestnych úradoch aj viac ako 30 rokov a pre mnohých je to jediná pracovná skúsenosť po absolvovaní vysokej školy.

■ **Prejavy:** Zamestnanci miestnych úradov dnes nemajú možnosť sa systematicky a priebežne vzdelávať v technických/počítačových oblastiach, analytických zručnostiach, práci s dátami, v oblasti zavádzania inovácií a nových postupov v tvorbe verejných politík.

Balíky opatrení smerujúcich k prekonávaniu inštitucionálnych prekážok a riešeniu problémov priamo spojených so vzdelávacím prostredím a vzdelávacími potrebami v miestnej samospráve

Na základe identifikovaných prekážok a problémov opísaných v predchádzajúcej časti stratégie bola uskutočnená analýza systémových vzťahoch v systéme vzdelávania v miestnej samospráve. Pomocou tejto systémovej analýzy boli identifikované kľúčové väzby medzi časťami systému, ktoré je potrebné opatreniami posilniť, respektíve nové väzby, ktoré je potrebné opatreniami zaviesť pre naštartovanie pozitívnych systémových procesov. Možné opatrenia boli identifikované na základe rozhovorov, fokusových skupín, dotazníkového prieskumu a expertízy autorov stratégie. Systémová analýza pomocou zobrazenia s príčinnými slučkami (*causal loop diagram*) zároveň uľahčila kategorizáciu rôznych možných opatrení do nižšie uvedených piatich „balíkov“ (základný opis analýzy spolu s grafom systémových vzťahov tvoria prílohu C). Miera účinnosti balíkov opatrení na riešenie konkrétnych problémov, respektíve prekonávanie prekážok, bola identifikovaná autormi pomocou multikriteriálnej analýzy a je zjednodušene opísaná pri konkrétnych balíkoch v časti „Účinky“.

Balík opatrení 1: Opatrenia, ktoré riešia rozdrobenosť systému miestnej samosprávy

■ Rozdrobenosť samosprávneho systému je systémovým problémom, ktorý má na vzdelávanie v miestnej samospráve negatívny vplyv cez niekoľko systémových vzťahov. Odstránenie problému vo forme municipalizácie, respektíve jeho zmiernenie pomocou odstupňovania kompetencií miestnych samospráv vzhľadom na ich veľkosť alebo pomocou zásadného zvýšenia motivácií k medziobecnej spolupráci, je dôležitým krokom k naštartovaniu pozitívnych vnútorných systémových procesov. Tieto riešenia povedú k zlepšeniu finančných kapacít miestnych samospráv vrátane kapacít na vzdelávanie a ohodnotenie zamestnancov, k zvýšeniu motivácie zamestnancov vzdelávať sa vďaka zlepšeniu možností kariérneho rastu, k zníženiu vyťaženia zamestnancov a otvoreniu priestoru pre vzdelávanie aj obsahovú špecializáciu, či k zavádzaniu inovácií, vrátane inovácií vo vzdelávaní.

Tento balík zahŕňa nasledovné možné opatrenia:

- ▶ **Municipalizácia** zväčšuje veľkosť administratívnych jednotiek v miestnej samospráve, čo priamo zvyšuje ich finančné kapacity, možnosti finančného ohodnotenia a kvalitu ľudských zdrojov, ako aj možnosti kariérneho postupu a obsahovej špecializácie zamestnancov. Realizácia municipalizácie je politicky aj administratívne enormne náročným projektom s potenciálnymi rozsiahlymi pozitívnymi účinkami v strednodobom až dlhodobom horizonte.
- ▶ **Odstupňovanie kompetencií miestnych samospráv** vzhľadom na ich veľkosť je alternatívnym opatrením voči municipalizácii, ktoré napomáha k odstraňovaniu či zmiernovaniu tých istých negatívnych systémových vplyvov. Toto opatrenie predovšetkým znižuje požiadavky na malé obce a umožňuje využívať ich kapacity sústredenejšie a efektívnejšie v rámci užšieho rozsahu oblastí. Pozitívne systémové vplyvy opatrenia budú síce pravdepodobne slabšie ako v prípade municipalizácie, realizácia opatrenia je však zároveň o niečo menej politicky aj administratívne náročná.
- ▶ Výrazné **zvýšenie motivácií miestnych samospráv k medziobecnej spolupráci** je administratívne a politicky najmenej náročným z trojice uvedených opatrení. Výrazné zvýšenie rozsahu a kvality medziobecnej spolupráce má pritom pozitívny vplyv na rovnaké systémové väzby ako vyššie spomenuté dve opatrenia. Sila tohto vplyvu je však ťažšie predvídateľná a závisí aj od ďalších kontextuálnych a implementačných faktorov. Toto opatrenie nemá smerovať len k posilneniu či zvýšeniu frekvencie módov spolupráce, ktoré už v súčasnosti v praxi existujú. Naopak, má vytvárať inštitucionálny a metodický rámec pre nové, systematické formy spolupráce a skutočné zdieľanie výkonu samosprávnej pôsobnosti, vrátane spoločného výkonu originálnych kompetencií, front office-ov, či dokonca pre spoločné vytváranie samosprávnych orgánov.

VARIABILITA

Na rozdiel od ostatných balíkov, v prípade opatrení, ktoré riešia problém rozdrobenosti systému miestnej samosprávy, je potrebné vybrať si jedno z troch alternatívnych opatrení a sústrediť sa na jeho riadnu realizáciu (kombinácia dvoch, alebo aj všetkých vyššie uvedených opatrení je taktiež možná, avšak okrem problému rozdrobenia pozornosti pri implementácii na viac komplexných opatrení, takýto postup by výrazne zvýšil komplexnosť a komplikovanosť legislatívnej úpravy v oblasti miestnej samosprávy a vyžadoval kvalitnú komunikáciu smerom k voleným aj nevoleným predstaviteľom miestnych samospráv). Všetky tri alternatívy sú (aj keď nie rovnako) náročné na realizáciu a musí im predchádzať podrobná odborná diskusia, komplexná príprava a rozsiahla informačná kampaň.

ÚČINKY

Balík opatrení, ktoré riešia problém rozdrobenosti systému miestnej samosprávy, je zásadným nástrojom pre naštartovanie pozitívnych systémových procesov vo vzdelávaní. Priamo odstraňuje, prípadne prispieva k odstráneniu inštitucionálnych prekážok v kontexte vzdelávania v miestnej samospráve. Je nevyhnutným nástrojom k odstráneniu prekážok - nedostatku personálnych a finančných kapacít miestnych samospráv, nedostatočného mzdového ohodnotenia zamestnancov miestnych samospráv, ako aj nedostatočného technického vybavenia miestnych samospráv. Zároveň zvyšuje silu iných nástrojov (najmä z balíka opatrení 4) pri odstraňovaní prekážok častých zmien legislatívy, nedostatočnej komunikácie zo strany štátnych orgánov a administratívnej náročnosti niektorých procesov. Úloha tohto balíka pri riešení existujúcich problémov priamo spojených s agendou vzdelávania v miestnej samospráve je skôr doplnková, a to predovšetkým k balíkom 2 a 3, ktoré sú priamo cieleňé na vzdelávanie. Implementácia opatrení z balíka 2 a 3 prinesie pozitívne efekty v oblasti vzdelávania a v tomto kontexte majú opatrenia z balíka 1 potenciál výrazne zvýšiť silu týchto pozitívnych efektov. V dlhodobom horizonte vedie implementácia tohto balíka k výraznému zlepšeniu finančného zdravia miestnych samospráv, v krátkodobom horizonte si však vyžaduje veľké úsilie a kapacity vzhľadom na politickú a administratívnu náročnosť prípravy a následnej implementácie.

VHODNOSŤ

■ Tento balík opatrení má potenciál pomôcť predovšetkým menším obciam, ktoré pociťujú negatívne vplyvy inštitucionálnych prekážok najintenzívnejšie. Zatiaľ čo dve alternatívne riešenia voči municipalizácii – odstupňovanie kompetencií miestnych samospráv vzhľadom na ich veľkosť a zásadné zvýšenie motivácií miestnych samospráv k medziobecnej spolupráci, ktoré umožňujú sústredenejšie a efektívnejšie využívanie ich kapacít – municipalizácia priamo spája menšie obce do väčších administratívnych jednotiek.

Balík opatrení 2: Inštitucionalizácia vzdelávania

■ Inštitucionalizácia vzdelávania je systémovým krokom k tomu, aby sa vzdelávanie v miestnej samospráve stalo dôležitou témou v rámci verejnej správy. Inštitucionálne riešenia sú priamym zásahom do systému a ako také nie sú ovplyvnené ďalšími vstupmi. Tieto riešenia majú výrazný potenciál vysporiadať sa s problémami v oblasti vzdelávania v miestnej samospráve a naštartovať systémové procesy, ktoré povedú k vyššej kvalite, širšej ponuke a väčšej motivácii k vzdelávaniu. Na druhej strane, ich potenciálny vplyv na odstránenie systémových prekážok je pomerne obmedzený.

Tento balík zahŕňa nasledovné možné opatrenia:

- ▶ **Vytvorenie verejnoprávnej vzdelávacej inštitúcie** (alebo transformácia IVS – Inštitútu pre verejnú správu), ktorá by zabezpečovala systematickú prípravu zamestnancov, vedúcich zamestnancov a volených predstaviteľov miestnej samosprávy.
- ▶ **Vytvorenie Rady pre vzdelávanie v miestnej samospráve**, ktorá by dohliadala na implementáciu Národnej stratégie vzdelávania a zastrešovala by tému vzdelávania v miestnej samospráve. Medzi jej kompetencie by mohlo patriť aj stanovovanie štandardov kvality, kompetenčných rámcov, vzdelávacích plánov a pod. Kľúčovými podmienkami pre ovplyvnenie systémových vzťahov týmto inštitucionálnym riešením je zastúpenie všetkých zainteresovaných subjektov (ZMOS, ÚMS, MV SR, AVS, súkromné vzdelávacie inštitúcie, profesijné asociácie), ako aj zadefinovanie rozsahu kompetencií a zdrojov k ich výkonu.
- ▶ **Zavedenie právnej normy** (prípadne zjednotenie regulácie v tejto oblasti, ktorá sa aktuálne nachádza vo viacerých právnych normách), ktorá by stanovila základné pravidlá usmerňovania, koordinovania a vyhodnocovania vzdelávania zamestnancov miestnej samosprávy.
- ▶ Vypracovanie a zavedenie **kompetenčných rámcov** definujúcich stupne kompetencií pre rôzne pracovné zaradenia a náplne práce, ktoré by viedli k rozlišovaniu vzdelávacích potrieb pre rôzne typy pracovných zaradení v miestnej samospráve (pozri prílohu D).
- ▶ **Akreditácia a/alebo certifikácia vzdelávacích programov** pre zamestnancov, vedúcich zamestnancov a volených predstaviteľov miestnych samospráv. Zámerom tohto opatrenia je nastavenie štandardov kvality vzdelávania a znížiť informačnú asymetriu medzi poskytovateľom vzdelávania a miestnou samosprávou pri výbere vzdelávacieho programu. Toto opatrenie by nijakým spôsobom nemalo obmedzovať prístup aktérov na trh so vzdelávaním.
- ▶ Vytvorenie **Asociácie lektorov/trénerov v oblasti vzdelávania** v miestnej samospráve, ktorá by mohla zabezpečovať aj certifikáciu lektorov, respektíve inú formu vnútornej regulácie kvality.
- ▶ Vypracovanie a zavedenie **metodických pokynov v oblasti vzdelávania** v miestnej samospráve – stanovenie základného rámca pre vzdelávanie, ktorý zohľadní aj potreby vzdelávania v mäkkých zručnostiach, digitálnych zručnostiach, exekutívnych a manažérskych zručnostiach, ako aj potrebu využívať rôzne formy vzdelávania.

- ▶ Zavedenie **vzdelávacích plánov** s cieľom identifikovať vzdelávacie potreby jednotlivých zamestnancov a plánovať ich napĺňanie (metodická príručka pre miestne samosprávy).
- ▶ Zavedenie **systematických nástrojov na hodnotenie absolvovaného vzdelávania** s cieľom systematicky vyhodnocovať kvalitu školení a tréningov.
- ▶ Zavedenie **nástrojov pre sebahodnotenie zamestnancov** s potenciálom identifikovať priestor pre vzdelávanie a rozvoj konkrétnych zručností.
- ▶ **Previazanie účasti na vzdelávaní s odmeňovaním** zamestnancov a prípadne aj s kariérnym rastom (metodická príručka pre miestne samosprávy).

VARIABILITA

■ Nevyhnutnou zložkou balíka inštitucionalizácie je vytvorenie Rady pre vzdelávanie v miestnej samospráve, respektíve zabezpečenie nespochybniteľného vlastníctva témy vzdelávania v miestnej samospráve s dodržaním predpokladov zahrnutia kľúčových aktérov, zadefinovaním rozsahu kompetencií a zabezpečením dostatočných zdrojov k ich výkonu. Výber a implementácia ostatných opatrení posilňujúcich inštitucionalizáciu vzdelávania by mala byť v rukách vlastníka témy.

ÚČINKY

■ Inštitucionalizácia vzdelávania má (s ohľadom na výber konkrétnych opatrení) priamy a silný pozitívny účinok na riešenie problémov absentujúceho plánovania vzdelávania, kolísajúcej kvality ponúkaného vzdelávania, absencie vlastníctva agendy vzdelávania v miestnej samospráve, nízkej úrovni mäkkých a digitálnych zručností zamestnancov, nedostatočnej ponuky niektorých typov vzdelávania, ako aj motivácie zamestnancov a poslancov zúčastňovať sa vzdelávacích programov. Na druhej strane, inštitucionalizácia vzdelávania je len doplnkovým balíkom opatrení k odstraňovaniu inštitucionálnych prekážok v snahe o zlepšenie vzdelávania v miestnej samospráve, a to predovšetkým k balíkom opatrení 1 a 4, pričom miera neistoty pri predpovedaní jej účinkov pri odstraňovaní týchto prekážok je pomerne vysoká. Inštitucionalizácia vzdelávania nevedie k zlepšeniu finančného zdravia miestnych samospráv a nevyhnutne nevedie ani k rýchlym pozitívnym zmenám. Pozitívne vplyvy sú očakávané skôr v strednodobom až dlhodobom horizonte. Administratívna náročnosť a politická priechodnosť sa líši v závislosti od výberu konkrétnych opatrení, ako aj implementačných a kontextuálnych faktorov.

VHODNOSŤ

■ Bez spoločnej implementácie s ostatnými balíkmi opatrení má tento balík potenciál pomôcť predovšetkým veľkým a stredne veľkým miestnym samosprávam, keďže dostatočná veľkosť (predovšetkým v zmysle počtu zamestnancov) výrazne zvyšuje efekty systematického a strategického prístupu k vzdelávaniu. K aktivovaniu pozitívnych efektov balíka pre menšie obce je vysoko odporúčaná spoločná implementácia s jedným z troch alternatívnych opatrení uvedených v balíku 1.

Balík opatrení 3: Exekutívne zručnosti a personálne riadenie

■ Starostovia, primátori, prednostovia a vedúci pracovníci na miestnych úradoch riešia komplexné úlohy, ktoré kladú vysoké nároky na zručnosti ako sú plánovanie, prioritizácia, schopnosť robiť rozhodnutia, časový manažment, schopnosť sa adaptovať a pod.. Zvýšenie úrovne týchto zručností má potenciál nielen zvýšiť výkonnosť miestnych úradov, ale aj skvalitniť prácu s ľudskými zdrojmi na úrade. Navrhované opatrenia majú vysoký potenciál znížiť alebo riešiť problémy v oblasti vzdelávania v miestnej samospráve, predovšetkým prostredníctvom lepšieho manažmentu ľudských zdrojov na úrade.

Tento balík zahŕňa nasledovné možné opatrenia:

- ▶ Zvýšenie ponuky kurzov špecializovaných na kvalitu riadenia pre riadiacich pracovníkov (napr. forma dištančného vzdelávania). Riešenie vyžaduje finančné zdroje z národnej úrovne riadenia (napr. vyčlenené eurofondy) a/alebo prostredníctvom národného projektu, ktorý by bol otvorenou výzvou pre univerzitné pracoviská, asociácie, vzdelávacie organizácie a subjekty súkromného sektora, ktoré by sa mohli uchádzať o zdroje na vytvorenie programu. V prípade vytvorenia Rady pre vzdelávanie v miestnej samospráve (pozri balík 2), by táto inštitúcia koordinovala navrhované opatrenie.
- ▶ Zvýšenie ponuky kurzov špecializovaných na kvalitu riadenia ľudských zdrojov v miestnej samospráve. Uvedené vzdelávanie zohľadní špecifiká agendy ľudských zdrojov a školenia budú pozostávať aj zo školení mäkkých zručností a plánovania vzdelávania, nástrojov sebahodnotania, kvality absolvovaného vzdelávania a uplatňovania motivačných nástrojov v manažmente ľudských zdrojov.
- ▶ Vytvorenie/podpora programov celoživotného vzdelávania pre úradníkov a exekutívneho vzdelávania (krátkeho formátu) pre starostov a primátorov (s kreditovým systémom) v miestnej samospráve, ktorý zohľadní rôzne formy vzdelávania (e-learning, peer review, mentoring, komunity praxe a pod.). Riešenie vyžaduje finančné zdroje z národnej úrovne riadenia (napr. vyčlenené eurofondy) a/alebo prostredníctvom grantovej schémy, ktorá by bola otvorená pre univerzitné pracoviská, asociácie, vzdelávacie organizácie a subjekty súkromného sektora. V prípade vytvorenia Rady pre vzdelávanie v miestnej samospráve (pozri balík 2), by táto inštitúcia koordinovala toto opatrenie. Celoživotné vzdelávanie by pokrývalo nielen oblasť mäkkých zručností, teda aj exekutívnych zručností, ale aj analytických, počítačových zručností a poznatkov v tvorbe verejných politík. Exekutívne vzdelávanie pre starostov a primátorov (vhodné aj pre prednostov a poslancov) by pozostávalo nielen z tréningu mäkkých/exekutívnych zručností, ale aj zo vzdelávania o legislatíve týkajúcej sa miestnej samosprávy, ich kompetenciách a úlohách, prístupov v spravovaní a tvorbe verejných politík. Uvedené má aj potenciál urýchliť adaptáciu zvolených starostov, primátorov (prípadnej aj prednostov a poslancov), ktorí v minulosti nezastávali túto pozíciu.

VARIABILITA

■ Klúčovou zložkou tohto balíka je vytvorenie príležitostí pre starostov a primátorov (prípadne aj prednostov a poslancov) na systematické vzdelávanie v exekutívnych zručnostiach. Zvýšená kompetentnosť exekutívy miestnych samospráv by sa mala preniesť aj na zamestnancov úradu, napríklad prostredníctvom zvýšeného záujmu a podpory vzdelávania zamestnancov na miestnom úrade. Vyššia úroveň exekutívnych zručností zamestnancov v agende ľudských zdrojov by mala viesť ku kvalitnejšiemu plánovaniu vzdelávania, vyhodnocovaniu (nielen) vzdelávacích potrieb zamestnancov a funkčnému poznatkovému riadeniu. Uvedené môže z dlhodobého hľadiska pozitívne vplyvať na zvyšovanie kvality ponuky vzdelávania v miestnej samospráve.

ÚČINKY

■ Z hľadiska budovania kapacít a spôsobilosti (*Capacity and Capability building*) ľudských zdrojov v miestnej samospráve, môžeme vnímať navrhované opatrenia ako kľúčové. Vyššia kvalita ľudských zdrojov v oblasti exekutívnych zručností zvýši úroveň riadenia a má potenciál reagovať na viacero problémov, ktoré súvisia s problematikou vzdelávania v miestnej samospráve. Tento balík opatrení má však minimálne vplyvy na riešenie alebo zmiernenie inštitucionálnych prekážok v snahe o zlepšenie vzdelávania v miestnej samospráve.

VHODNOSŤ

Navrhované opatrenia majú potenciál pomôcť predovšetkým malým a stredne veľkým miestnym samosprávam, ktoré majú obmedzené kapacity v oblasti zvyšovania zručností svojich zamestnancov. Ide predovšetkým

o oblasť celoživotného vzdelávania zamestnancov, ako aj exekutívne vzdelávanie pre starostov a primátorov (prípadne prednostov a poslancov). Na druhej strane, vzdelávanie vedúcich zamestnancov v exekutívnych zručnostiach a v oblasti personálneho riadenia je relevantné (vzhľadom na počet zamestnancov na úrade) predovšetkým pre stredne veľké a veľké miestne samosprávy.

Balík opatrení 4: Informačné toky zo strany štátu, zlepšenie medziúrovňovej koordinácie

■ Zástupcovia miestnych samospráv považujú komunikáciu zo strany štátnych orgánov (najmä okresných úradov a ministerstiev) za nedostatočnú. Možnosť konzultácie pri implementácii nových právnych úprav je výrazne obmedzená, pretože neexistuje spoľahlivý oficiálny kanál, ktorý by zabezpečil výmenu informácií medzi miestnymi samosprávami a štátnymi orgánmi. Zvýšenie miery komunikácie a koordinácie má potenciál priamo pozitívne ovplyvňovať kvalitu implementácie (napr. aj digitalizáciu služieb), poznatkový manažment v obciach a nepriamo zvyšovať nefinančné motivácie zamestnancov v miestnej samospráve (napr. aj motiváciu vzdelávať sa a inovovať).

Tento balík zahŕňa nasledovné možné opatrenia:

- ▶ **Zavedenie povinnosti zverejňovať zrozumiteľné metodické pokyny (implementačné pokyny)** pre miestne samosprávy na implementáciu novoprijatej alebo zmenenej legislatívy. Miestne samosprávy mnohokrát nevedia ako zaviesť zmeny do praxe. Toto opatrenie by malo výrazne znížiť informačnú asymetriu a z nej vychádzajúce implementačné problémy či zlyhania.
- ▶ **Vytvorenie informačnej databázy k výkonu jednotlivých kompetencií a procesov spolu s uvedením príkladov dobrej praxe.** Databáza s príkladmi dobrej praxe pri výkone kľúčových a najviac problematických agend (digitalizácia, odpadové hospodárstvo, infraštruktúrne projekty, administrácia eurofondov a pod.) by mohla pomôcť predovšetkým malým obciam, ktoré majú obmedzené ľudské kapacity.
- ▶ **Zriadenie call centra a webovej aplikácie,** ktoré by spracovávali požiadavky zo strany miestnych samospráv, pričom by sa riešenie požiadaviek zároveň priebežne zverejňovalo (napr. vo forme „FAQ (z ang. frequently asked questions – často kladené otázky)“ pri konkrétnych oblastiach), aby sa čo najviac eliminovala potreba opakovaného riešenia rovnakých požiadaviek. Toto opatrenie je nadstavbou k vytvoreniu informačnej databázy.
- ▶ **Zriadenie pozícií „styčných úradníkov“ pre miestne samosprávy na okresných úradoch a ministerstvách,** ktorí by mali na starosti komunikáciu s miestnymi samosprávami a riešenie ich otázok a požiadaviek. Zástupcovia miestnych samospráv zvyknú byť pri vybavovaní rôznej agendy odkazovaní na Ministerstvo vnútra SR, ktorého zamestnanci nemajú dostatok vedomostí najmä v špecifických oblastiach a kapacít na zabezpečenie spoľahlivých a aktuálnych informácií. Toto riešenie v prvom rade vyžaduje zvýšenie ľudských kapacít na Ministerstve vnútra a ich vyčlenenie výhradne na agendu miestnej samosprávy a komunikáciu s miestnymi samosprávami.
- ▶ **Zriadenie úradu Splnomocnenca pre územnú samosprávy,** ktorý by bol poradným orgánom vlády Slovenskej republiky a jeho úlohou by bola predovšetkým koordinácia s ministerstvami financií, vnútra, životného prostredia, školstva, pôdohospodárstva, výstavby a dopravy a investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie. Tento úrad by umožnil výraznejšie zahrnúť miestne samosprávy do procesu tvorby legislatívy a zabezpečiť prenos poznania od miestnych samospráv k ministerstvám.
- ▶ **Zavedenie povinnej analýzy vplyvov na administratívne náklady pre miestne samosprávy pri prijímaní novej legislatívy.** Vplyvy na miestne samosprávy nie sú pri tvorbe legislatívy dostatočne analyzované a posudzované, s výnimkou vplyvov na ich rozpočet v rámci posudzovania vplyvov na

rozpočet verejnej správy. Úplne však chýba zohľadnenie vplyvov na administratívne náklady a kapacity miestnych samospráv. Výsledkom toho je legislatíva, ktorú (predovšetkým menšie) miestne samosprávy mnohokrát nevedia implementovať. Toto opatrenie by malo pomôcť zohľadniť aj iné typy nákladov, ktoré majú miestne samosprávy pri implementácii novej legislatívy.

- ▶ **Systematické a priebežné informovanie miestnych samospráv o plánovaných legislatívnych zámeroch.** Starostovia a primátori sa mnohokrát dozvedajú o nových povinnostiach z médií, čo spôsobuje problémy pri implementácii.

VARIABILITA

■ Opatrenia tohto balíka majú za cieľ zvýšenie toku informácií a poznania medzi štátnymi orgánmi a miestnymi samosprávami. Tento balík je škálovateľný, to znamená, že každé ďalšie implementované opatrenie zvyšuje silu balíka a účinok na riešenie súvisiacich problémov, pričom nie je možné hovoriť o konkrétnom opatrení či viacerých opatreniach, ktoré musia byť nevyhnutne implementované. Kombináciou opatrení je možné zvyšovať celkový pozitívny efekt na riešenie problému nedostatočnej komunikácie a zohľadnenie pozície miestnej samosprávy pri tvorbe legislatívy.

ÚČINKY

■ Navrhované opatrenia riešia problém nedostatočného poznatkového riadenia na miestnych úradoch. Zlepšenie komunikácie, zabezpečovanie jasných a zrozumiteľných pokynov na implementáciu novej legislatívy, zvýšenie miery predvídateľnosti zmien a zdieľanie príkladov dobrej praxe má potenciál zvýšiť kvalitu poznatkového manažmentu na miestnom úrade a pozitívne pôsobiť aj na nefinančné motivácie zamestnancov (napr. vzdelávať sa, inovovať a pod.). Kľúčovými sú opatrenia, ktoré zvyšujú výmenu informácií smerom od štátnych organizácií k miestnym samosprávam (metodické pokyny, predbežné informácie o novelách, príklady dobrej praxe, infolinka a pod.). Nepriamo (pri strednej miere neistoty) tieto opatrenia pozitívne ovplyvňujú motiváciu úradníkov vzdelávať sa. Tento balík opatrení má minimálne vplyvy na riešenie alebo zmiernenie exogénnych prekážok miestnych samospráv.

VHODNOSŤ

■ Navrhované opatrenia majú potenciál pomôcť všetkým miestnym samosprávam bez ohľadu na ich veľkosť. Výraznejší pozitívny efekt však možno predpokladať pre menšie miestne samosprávy, ktoré majú značne obmedzené ľudské kapacity na úrade.

Balík opatrení 5: Verejná hodnota a organizačná kultúra

■ Verejná hodnota (pozri prílohu F) a organizačná kultúra je balík rôznych opatrení, ktoré majú naštartovať pozitívne spätné väzby medzi kvalitou verejných služieb, (pozitívnou) odozvou od občanov a motiváciou zamestnancov a vedúcich pracovníkov miestnych samospráv. Zároveň má viesť ku kvalitatívnym zmenám v organizačnej kultúre smerom k vyššej autonómii zamestnancov, jednoduchším štruktúram, flexibilnejším spôsobom kolaborácie a k učiacej sa organizácii.

Tento balík zahŕňa nasledovné možné opatrenia:

- ▶ **Meranie a komunikovanie hodnoty** vytváratej verejnými organizáciami a službami, ktoré ich poskytujú, ako aj príkladov kvalitnej implementácie. Verejná hodnota sa opiera o hodnotu v očiach občanov (získovanú rôznymi spôsobmi dopytovania) a je preto relevantná voči ich potrebám, želaniam a očakávaniam. Verejnú hodnotu je možné merať a komunikovať rôznymi nástrojmi, ako napr. *Public Value Scorecard*, rôznymi *dashboard-ami* a pod. Týmto sa vytvára pozitívne vnímanie orgánov miestnej samosprávy a verejných organizácií občanmi a zvyšuje sa dôvera vo verejné inštitúcie. Toto má spätne motivujúci

účinok na zamestnanca miestnej samosprávy (nielen) k vzdelávaniu, keďže rastie spoločenská prestíž jeho zamestnania a zároveň aj viditeľnosť účinkov na blaho spoločnosti (čím tiež dochádza k posilňovaniu vnútornej motivácie zamestnanca a étosu verejnej zodpovednosti).

- ▶ **Transparentnosť** zvyšuje dôveru vo verejné inštitúcie a signalizuje, že samospráva cíti voči občanom povinnosť zúčtovateľnosti (zodpovedania sa za výsledky), čo zároveň spätne zvyšuje internú motiváciu zamestnancov (nielen) k vzdelávaniu. Z dlhodobého hľadiska transparentnosť vedie k znižovaniu korupcie, skvalitňovaniu rozhodnutí, učeniu a zlepšovaniu sa, rastu sociálneho kapitálu a participatívneho a inkluzívneho vládnutia. Transparentnosť v miestnych samosprávach pritom ide za rámec zverejňovania zmlúv či účtovných závierok na webovej stránke samospráv smerom k zvyšovaniu transparentnosti rozhodovania, posilňovaniu aktívneho záujmu a účasti občanov na veciach verejných a komunikovaní o kvalite vykonávaných aktivít ako aj priebežného dosahovania verejných cieľov.
- ▶ **Zvýšenie úrovne mäkkých zručností** u zamestnancov miestnej samosprávy je dôležité predovšetkým na pozíciách prvého kontaktu s občanom. Povedie k prevencii a pravdepodobnejšiemu deeskalovaniu konfliktných situácií, príjemnejšiemu dojmu z interakcie medzi občanom a úradom a zaobchádzaniu s potrebami a životnou situáciou občanov s rešpektom a porozumením. Takéto stretnutia medzi úradníkmi a občanmi zlepšujú atmosféru na úradoch a znižujú mieru vnútornej rezignácie u služobne starších úradníkov. Mäkké zručnosti a ich kontinuálne zlepšovanie by mali byť aj súčasťou opisu pracovnej náplne a požiadaviek na niektoré pracovné pozície v miestnej samospráve, najmä vedúce pozície a pozície s agendou priameho kontaktu s občanmi.
- ▶ Mäkké zručnosti u zamestnancov a vedenia, spolu s vyššou úrovňou exekutívnych zručností, umožnia **zmenu organizačnej kultúry**. Úrady sa môžu vyvíjať smerom k neformálnejším štruktúram riadenia a komunikácie, ku kolaboratívnej a inovatívnej, kultúre proaktívnej namiesto povinnosti, odvahe experimentovať namiesto strachu z chýb, či učiacej sa kultúry.
- ▶ **Nefinančné, resp. nemateriálne stimuly**. V porovnaní so súkromným sektorom je u zamestnancov verejného sektora obvyklá silnejšia motivácia službou verejnosti a zodpovednosťou za veci verejné (vnútorná motivácia). Pre udržiavanie takejto vnútornej motivácie sú dôležité stimuly aj v inej podobe než len odmeny a príplatky – napr. spoločenské ocenenie individuálneho a kolektívneho výkonu, delegovanie zodpovednosti, zásluhových certifikátov, rekreačných možností, darov a poukážok atď.
- ▶ Zavedenie, respektíve finančná podpora **nových mechanizmov učenia sa** nad rámec klasických jedno- a viacdňových školení. Podpora tzv. komunitných praxe (pozri prílohu E) zahŕňa podporu neformálneho združovania a spolupráce zamestnancov vnútri a medzi miestnymi samosprávami a výmeny poznania. V komunitách praxe (napr. zoskupeniach starostov alebo Asociácii prednostov) dochádza k výmene skúseností, riešeniu problémov, vzájomným konzultáciám a koordinácii (napr. pri podávaní projektových žiadostí). Ďalším mechanizmom sú výmenné pobyty (rotácia) zamestnancov nielen medzi miestnymi samosprávami na Slovensku, ale aj so zahraničím – potrebná je finančná podpora zo strany štátu. Adaptačné vzdelávanie, pri ktorom služobne starší zamestnanci miestneho úradu alebo lektori vzdelávajú nových zamestnancov, je vhodné najmä pre stredne veľké a veľké mestá. Tento typ vzdelávania má zväčša formu dvoj- až trojdňového intenzívneho školenia. Ďalšími mechanizmami učenia sa sú napr. vzdelávanie prostredníctvom konferencií, mentoringu a *leadership* mentoringu či formou *peer-to-peer*, pre ktoré je potrebná predovšetkým metodická podpora.
- ▶ Vypracovanie **metodiky poznatkového riadenia** pre potreby miestnych úradov. Poznatkové riadenie zlepšuje organizačnú pamäť a uľahčuje zaškolenie nových zamestnancov pri odchode služobne starších kolegov. Je tiež základom pre vyhodnocovanie skúseností a systematické organizačné učenie sa. Je vhodné zozbierať skúsenosti so zavádzaním a prevádzkovaním poznatkového riadenia v miestnych samosprávach na Slovensku a v zahraničí a na ich základe vypracovať metodiku s odporúčacím charakterom.

VARIABILITA

■ Absolútne nevyhnutnými zložkami tohto balíka sú meranie a komunikovanie verejnej hodnoty, rovnako ako aj zvýšenie úrovne mäkkých zručností zamestnancov a vedúcich pracovníkov. Zmena organizačnej kultúry a zavádzanie nefinančného oceňovania sú vysoko žiaduce, ale existuje predpoklad, že s rastom úrovne mäkkých zručností časom dôjde k týmto zmenám aj organicky.

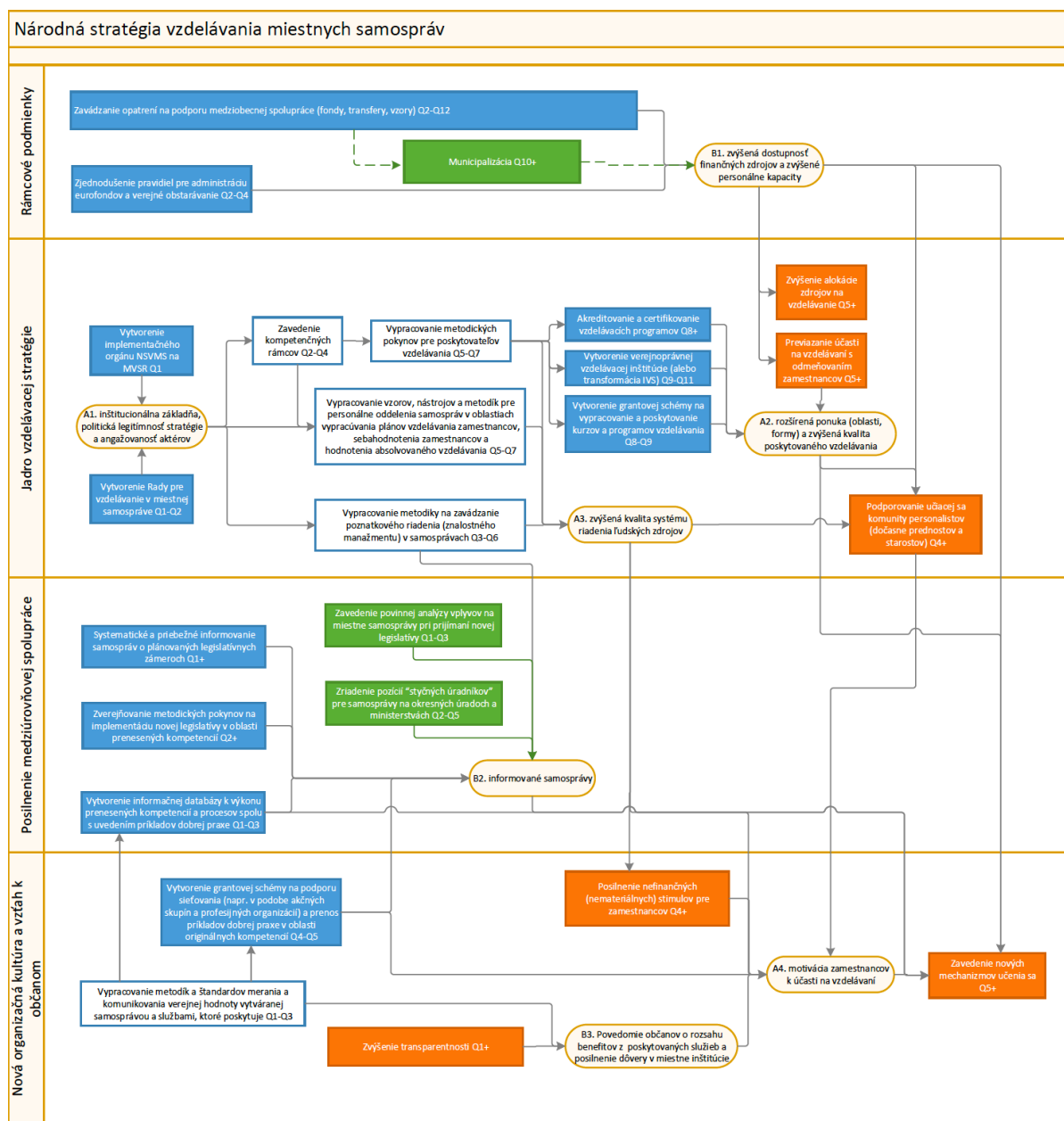
ÚČINKY

■ Verejná hodnota a organizačná kultúra sa voči ostatným balíkom dá chápať ako doplnkový, aj keď veľmi potrebný balík opatrení. Dôvodom je najmä relatívne vysoká neistota pri predpovedaní a plánovaní jeho účinkov, ako aj fakt, že neprispieva k bezprostrednému vyriešeniu endogénnych problémov alebo odstráneniu či kompenzácii exogénnych prekážok miestnych samospráv. Tento balík opatrení tiež bezprostredne nevedie k zlepšeniu finančného zdravia miestnych samospráv. Najvýznamnejším účinkom je stredne pozitívny vplyv na motiváciu zamestnancov miestnych samospráv zúčastňovať sa školení a ďalších foriem osobného a profesijného rozvoja (pri strednej miere neistoty), rovnako ako aj o niečo nižší, ale celkom spoľahlivý pozitívny vplyv na rozvoj mäkkých a digitálnych zručností zamestnancov. Výhodnými charakteristikami tohto balíka je jeho vysoká politická priechodnosť (komplikovaná náročnejšou komunikovateľnosťou povahy a účelu tohto balíka opatrení) a pomerne nízka administratívna náročnosť implementácie. Takisto má potenciál viesť k rýchlym pozitívnym zmenám (*quick wins*), tieto však vo veľkej miere závisia od mnohých kontextuálnych a implementačných faktorov, a preto tento vplyv sprevádza vysoká miera neistoty.

VHODNOSŤ

■ Tento balík opatrení je vhodný najmä pre väčšie obce, kde je menšia miera bezprostredného kontaktu medzi občanom a personálom miestnej samosprávy, rovnako aj menšia miera informovanosti a komplexnejšie výzvy pri zabezpečovaní verejných služieb.

Implementačná mapa NTS – Roadmap



Legenda:

- opatrenie realizované na národnej úrovni prostredníctvom príslušných orgánov
- opatrenie iniciované na národnej úrovni, pričom obsahovou realizáciou je poverená externá expertná skupina; opatrenie nezavádza nové povinnosti, ale poskytuje dobrovoľné nástroje (metodológie, štandardy) samosprávam, poskytovateľom vzdelávania a ďalším aktérom
- opatrenie realizované samosprávou rešpektujúc miestne potreby, miestny kontext a autonómiu miestnych samospráv podľa Zákona o miestnom zriadení
- alternatívne opatrenie realizované na národnej úrovni prostredníctvom príslušných orgánov; predpokladáme obťažnú politickú priechodnosť
- vybraný účinok (výsledok alebo vplyv) jedného alebo viacerých opatrení; účinky zároveň predstavujú strategické ciele

Ciele stratégie

Uvedené ciele stratégie predstavujú výsledky aktivít iniciovaných a koordinovaných implementačným orgánom a Radou pre vzdelávanie. Skutočné a dlhodobé pozitívne účinky stratégie sa však realizujú až na úrovni samotných miestnych samospráv, tieto však nie sú v kompetencii a pod kontrolou orgánov ústrednej štátnej správy. Ako pri všetkých viacúrovňových stratégiách je kľúčové, aby do plánovania a implementácie stratégie boli čo najskôr v partnerskom vzťahu zapojené aj miestne samosprávy a ich strešné organizácie. Tieto si musia stratégiu osvojiť a vybudovať si k nej vlastnícky vzťah a z neho plynúcu angažovanosť. Najvhodnejšiu príležitosť predstavuje formulovanie akčného plánu stratégie, ktoré zároveň predstavuje príležitosť stanovenia konkrétnejších a merateľných dobrovoľných cieľov na úrovni miestnych samospráv.

■ Chceme opakovane zdôrazniť, že táto stratégia je odborným, koncepčným dokumentom, ktorý nemá politickú podporu a mandát aktérov, ani nemala za cieľ mobilizovať koalície hlavných aktérov a iných zúčastnených strán. Tento dokument a proces jeho tvorby má za cieľ iniciovať samotný proces stratégie, t.j. zapojenie a mobilizáciu aktérov, formulovanie merateľných cieľov, stanovenie akčného plánu a rozpočtu stratégie, určenie úloh a zodpovedností atď., ale nemôže tento proces nahradiť.

Stratégia stanovuje nasledujúce ciele:

Hlavné strategické ciele, predstavujúce jadro stratégie v primárnej oblasti kvality ľudských zdrojov, ako aj v sekundárnej oblasti zmeny organizačnej kultúry a filozofie riadenia miestnych samospráv:

- ▶ A1. Zabezpečenie inštitucionálnej základne, politickej legitímnosti i angažovanosti a koordinácie aktérov
- ▶ A2. Rozšírenie ponuky a zvýšenie kvality vzdelávania poskytovaného miestnym samosprávam
- ▶ A3. Poskytnutie podmienok a nástrojov na zvýšenie kvality systému riadenia ľudských zdrojov v miestnych samosprávach
- ▶ A4. Poskytnutie podmienok a nástrojov na zvýšenie motivácie zamestnancov miestnych samospráv k účasti na vzdelávaní

Podporné strategické ciele, vytvárajúce nevyhnutné rámcové podmienky na dosiahnutie hlavných strategických cieľov v primárnej aj sekundárnej oblasti:

- ▶ B1. Vytvorenie podmienok na zvýšenie personálnych kapacít miestnych samospráv a zvýšenie dostupnosti finančných zdrojov pre miestne samosprávy
- ▶ B2. Vytvorenie podmienok na informovanosť miestnych samospráv a posilnenie medziúrovňovej komunikácie
- ▶ B3. Zvýšenie miery povedomia občanov o rozsahu benefitov z poskytovaných služieb miestnymi samosprávami a posilnenie dôvery v miestne inštitúcie

Tento štruktúre cieľov zodpovedá aj výstavba implementačnej mapy stratégie (pozri prílohu B).

Cieľ A1. Zabezpečenie inštitucionálnej základne, politickej legitímnosti i angažovanosti a koordinácie aktérov

Navrhnuté opatrenia na realizáciu hlavného strategického cieľa A1:

- ▶ Vytvorenie implementačného orgánu NTS na Ministerstve vnútra Slovenskej republiky (ďalej len MV SR)
- ▶ Vytvorenie Rady pre vzdelávanie v miestnej samospráve

■ Základným predpokladom pre realizáciu aktivít vedúcich k naplneniu tohto cieľa a úspech celej stratégie je **vytvorenie implementačného orgánu resp. identifikovanie príslušnej organizačnej jednotky alebo podriadenej organizácie MV SR, ktorá bude plniť rolu implementačného orgánu opatrení Stratégie vzdelávania miestnych samospráv na Slovensku (NTS)**. Tento implementačný orgán bude mať mandát na implementáciu NTS a iniciovanie/outsourcingovanie jej opatrení, manažment a monitorovanie implementácie a komunikáciu stavu realizácie smerom dovnútra, ako aj voči ostatným aktérom (miestnym samosprávam,

poskytovateľom vzdelávania, úniám/združeniam obcí, profesijným organizáciám, medzinárodným inštitúciám) a odbornej a všeobecnej verejnosti. Implementačný orgán bude zároveň plniť rolu administratívneho sekretariátu pre Radu pre vzdelávanie v miestnej samospráve.

■ Paralelne s vytvorením resp. identifikovaním implementačného orgánu sa predpokladá vytvorenie Rady pre vzdelávanie v miestnej samospráve (ďalej len „Rada“). Rada bude pôsobiť ako **koordinálny orgán s vhodnou kombináciou rozhodovacích a poradných právomocí, ktorý bude nespochybniteľným vlastníkom témy vzdelávania v miestnej samospráve** a bude zabezpečovať legitímnosť NTS v očiach miestnych samospráv, občanov ako aj ďalších aktérov. Rada bude garantovať účasť všetkých zainteresovaných subjektov a aktérov na implementácii NTS (ZMOS, ÚMS, MV SR, AVS, súkromné vzdelávacie inštitúcie, akademický sektor, profesijné asociácie, ZOMOS), mobilizovať partnerstvá aktérov a usmerňovať ich zdroje a aktivity, poverovať implementačný orgán realizáciou úloh, podporovať prenos príkladov dobrej praxe a viditeľnosť výstupov stratégie, ako aj prijímať monitorovacie správy implementačného orgánu, prijímať k nim stanoviská a uskutočňovať/iniciovať priebežné a záverečné hodnotenie realizácie a účinkov stratégie.

Cieľ A2. Rozšírenie ponuky a zvýšenie kvality vzdelávania poskytovaného miestnym samosprávam

Navrhnuté opatrenia na realizáciu hlavného strategického cieľa A2:

- ▶ Vypracovanie a zavedenie kompetenčných rámcov
- ▶ Vypracovanie metodických pokynov pre poskytovateľov vzdelávania
- ▶ Akreditovanie a certifikovanie vzdelávacích programov
- ▶ Vytvorenie verejnoprávnej vzdelávacej inštitúcie (alebo transformácia IVS)
- ▶ Vytvorenie grantovej schémy na vypracovanie a poskytovanie kurzov a programov vzdelávania

■ Dôležitou aktivitou na dosiahnutie strategického cieľa je vytvorenie a **zavedenie kompetenčných rámcov** definujúcich stupne kompetencií pre rôzne pracovné zaradenia a náplne práce v miestnej samospráve, ktoré budú zároveň rozlišovať vzdelávacie potreby pre dané pracovné zaradenia. Kompetenčné rámce vypracujú poverené/vysúťažené externé odborné tímy zložené z expertov z akademických pracovísk, mimovládnych a profesijných organizácií a ďalších odborných útvarov pod koordináciou Rady alebo implementačného orgánu. Ich publikáciu a viditeľnosť zabezpečí implementačný orgán s podporou Rady (zavádzanie kompetenčných rámcov do personálneho riadenia a inštitucionálnych štruktúr miestnych samospráv pritom nie je implementované ako zákonná povinnosť, ale je na dobrovoľnej báze prenechané samotným miestnym samosprávam, či prípadne podporené ako dobrovoľný záväzok v kontexte pilotovania/líderstva).

■ Na základe vytvorených kompetenčných rámcov bude následne možné obdobným spôsobom **vypracovať metodické pokyny** pre poskytovateľov vzdelávania, ktoré zohľadnia aj potreby vzdelávania v mäkkých zručnostiach, digitálnych zručnostiach, exekutívnych a manažérskych zručnostiach, ako aj potrebu využívať rôzne formy učenia sa a vzdelávania.

■ Vďaka týmto metodickým dokumentom bude možné implementovať opatrenia, ktoré už priamo rozširujú ponuku a kvalitu poskytovaného vzdelávania. Týmto opatreniami sú akreditácia a certifikácia vzdelávacích programov, vytvorenie verejnoprávnej vzdelávacej inštitúcie (alebo transformovanie IVS) a vytvorenie grantovej schémy na vypracovanie a poskytovanie kurzov a programov vzdelávania. Najsilnejší účinok na rozšírenie ponuky a zvýšenie kvality poskytovaného vzdelávania predpokladáme pri realizácii všetkých troch opatrení, rozhodnutie o ich výbere by však malo byť v gescii Rady a bude závisieť aj od aktuálnych kontextuálnych faktorov. Rada zväží zapojenie odbornej verejnosti a akademických pracovísk do prípravy koncepcií uvedených aktivít.

■ **Akreditácia a certifikácia vzdelávacích programov**, vychádzajúca z kompetenčných rámcov a metodických pokynov pre poskytovateľov vzdelávania, má za cieľ zvyšovať kvalitu vzdelávania priamo prostredníctvom stanovenia minimálnych formálnych, inštitucionálnych, obsahových aj didaktických štandardov

a noriem, ako aj nepriamo stimuláciou súťaže na vzdelávacom trhu. Akreditáciu a certifikáciu môže vykonávať novozriadená inštitúcia (možnosťou je aj verejnoprávna vzdelávacia inštitúcia, pozri nižšie), poverená existujúca organizácia alebo organizačná jednotka, prípadne sa dá uskutočňovať aj iným spôsobom, napr. partnerstvom s pedagogickými fakultami univerzít (napr. Pedagogickou fakultou UK).

■ **Vytvorenie verejnoprávnej vzdelávacej inštitúcie (alebo transformácia IVS)** bude viesť nielen k zvýšeniu ponuky vzdelávania, ale vzhľadom na existenciu metodických pokynov pre poskytovateľov vzdelávania aj k jej rozšíreniu z hľadiska obsahu aj foriem. Vďaka dodržiavaniu vypracovaných metodík a štandardov by malo byť vzdelávanie poskytované inštitúciou kvalitné a zvyšovaním konkurencie na vzdelávacom trhu nepriamo zvyšovať aj celkovú kvalitu vzdelávania poskytovaného aj ďalšími poskytovateľmi na trhu.

■ **Vytvorenie grantovej schémy na vypracovanie a poskytovanie kurzov a programov vzdelávania**, ktorej nastavenie bude zohľadňovať zavedené kompetenčné rámce a vypracované metodické pokyny k vzdelávaniu, umožní poskytovateľom uvoľniť a financovať kapacity potrebné na vyvinutie nových kurzov a programov vzdelávania, a to aj z hľadiska obsahu a foriem, ktoré aktuálna ponuka vzdelávania nezahŕňa. Grantová schéma zároveň umožní vstup na vzdelávací trh aj novým aktérom, napríklad univerzitným pracovníkmi, čo bude ďalším stimulom pre rast kvality prostredníctvom zvyšovania konkurencie na vzdelávacom trhu. Nastavenie grantovej schémy musí počítať s postupným poklesom objemu disponibilných zdrojov na vývoj vzdelávacích programov. Preto by mala koncepcia grantovej schémy obsahovať aj koncepciu tzv. *phasing out* – teda prípravu na vyčerpanie zdrojov grantovej schémy a jej ukončenie s cieľom dlhodobého zachovania dosiahnutých účinkov pomocou iných podporných aktivít.

Cieľ A3. Poskytnutie podmienok a nástrojov na zvýšenie kvality systému riadenia ľudských zdrojov v miestnych samosprávach

Navrhnuté opatrenia na realizáciu hlavného strategického cieľa A3:

- ▶ Vypracovanie a zavedenie kompetenčných rámcov
- ▶ Vypracovanie vzorov, nástrojov a metodík pre personálne oddelenia miestnych samospráv v oblastiach vypracúvania plánov vzdelávania zamestnancov, sebahodnotenia zamestnancov a hodnotenia absolvovaného vzdelávania
- ▶ Vypracovanie metodiky na zavádzanie poznatkového riadenia (znalostného manažmentu) v miestnych samosprávach

■ Na zvýšenie kvality systému riadenia ľudských zdrojov je potrebné najskôr **vypracovať vzory, nástroje a metodiky pre personálne oddelenia miestnych samospráv v oblastiach vypracúvania plánov vzdelávania, sebahodnotenia zamestnancov a hodnotenia absolvovaného vzdelávania ako aj vypracovať metodiku na zavádzanie poznatkového riadenia**. Vypracovanie takýchto metodík iniciuje Rada, ktorá zväží zapojenie odbornej verejnosti a akademických pracovísk do ich prípravy. Veľmi dôležité pre zvýšenie kvality systému riadenia ľudských zdrojov je aj **zavedenie kompetenčných rámcov**, ktoré je zároveň aktivitou na dosiahnutie strategického cieľa A2.

■ Tento balík nástrojov má veľký potenciál výrazne uľahčiť a skvalitniť prácu personalistom (resp. v prípade menších miest a obcí priamo starostom/prednostom). Zvýšená kvalita systému riadenia ľudských zdrojov spoločne so zvýšenými personálnymi kapacitami umožní miestnym samosprávam **podporovať učiacu sa komunitu personalistov (dočasne prednostov a starostov)**.

Ciel' A4. Poskytnutie podmienok a nástrojov na zvýšenie motivácie zamestnancov miestnych samospráv k účasti na vzdelávaní

Navrhnuté opatrenia na realizáciu hlavného strategického cieľa A4:

- ▶ Vytvorenie grantovej schémy na podporu sieťovania (napr. v podobe akčných skupín a profesijných organizácií) a prenos príkladov dobrej praxe v oblasti originálnych kompetencií

■ Zvýšená kvalita systému riadenia ľudských zdrojov zabezpečí systematickejší prístup k jednotlivým oblastiam riadenia ľudských zdrojov, akými sú personálne plánovanie, výber a prijímanie zamestnancov, hodnotenie a odmeňovanie zamestnancov (vrátane **odmeňovania účasti na vzdelávaní** a dosahovania vopred dohodnutých kompetencií zamestnancami), ako aj samotné vzdelávanie zamestnancov, ktoré je pod-systémom riadenia ľudských zdrojov. Takýto prístup umožňuje miestnym samosprávam **posilniť nefinančné (nemateriálne) stimuly pre svojich zamestnancov**, a tak ich motivovať (nielen) k účasti na vzdelávaní.

■ Motiváciu zamestnancov aj volených predstaviteľov miestnych samospráv k účasti na vzdelávaní bude zvyšovať aj lepšia a kvalitnejšia informovanosť, a to nielen z pohľadu správneho zvolenia vhodného obsahu vzdelávania (k čomu má pomáhať aj vyššie spomenuté zavedenie kompetenčných rámcov), ale v prípade **zdieľania príkladov dobrej praxe, sieťovania a porovnávania sa** bude motivácia zvyšovať aj vďaka čerpaniu inšpirácií z iných miestnych samospráv a potenciálne aj vďaka zvýšeniu súťaživosti medzi miestnymi samosprávami ako takými, ale aj medzi pracovníkmi a predstaviteľmi na konkrétnych pozíciách.

Ciel' B1. Vytvorenie podmienok na zvýšenie personálnych kapacít miestnych samospráv a zvýšenie dostupnosti finančných zdrojov pre miestne samosprávy

Navrhnuté opatrenia na realizáciu podporného strategického cieľa B1:

- ▶ Zavádzanie opatrení na podporu medziobecnej spolupráce (inštitucionálne a metodické rámce, vzory, fondy, transfery)
- ▶ Zjednodušenie pravidiel pre administráciu eurofondov a verejné obstarávanie

■ Ak má vzdelávanie zohrávať kľúčovú úlohu pri rozvoji miestnych samospráv, ich zamestnancov a volených predstaviteľov, je nevyhnutné posilniť nedostatočné kapacity miestnych samospráv, a to najmä dostupnosť finančných zdrojov a personálne kapacity. Dosiahnutím cieľa B2 sa napomôže aj dosiahnutie tohto podporného cieľa.

■ Kľúčovou aktivitou pre dosiahnutie podporného cieľa B1 je **zavádzanie opatrení na podporu medziobecnej spolupráce** (inštitucionálne a metodické rámce, vzory, fondy, transfery). Zásadným zvýšením kvality a miery medziobecnej spolupráce dôjde k zvýšeniu finančných kapacít, možností finančného ohodnotenia, kvality ľudských zdrojov, ako aj možností kariérneho postupu a obsahovej špecializácie zamestnancov.

Je však potrebné uviesť, že v prípade, že tieto opatrenia nebudú mať zásadný účinok na zvýšenie kvality a miery medziobecnej spolupráce (kvôli implementačným a kontextuálnym faktorom alebo pre nízky záujem miestnych samospráv), bude pre dosiahnutie tohto cieľa potrebné pristúpiť k administratívne a politicky výrazne nákladnejšiemu riešeniu – municipalizácii – ktorá však z dlhodobého hľadiska má potenciál priniesť výrazne väčšie pozitívne efekty.

■ Doplnkovým, ale dôležitým opatrením je **zjednodušenie pravidiel na administráciu eurofondov a verejné obstarávanie**. Zjednodušenie pravidiel pre oba procesy uvoľňuje personálne kapacity miestnych samospráv pre iné oblasti (vrátane vzdelávania). Pri zjednodušení pravidiel pre administráciu eurofondov môže dôjsť aj k zvýšenej dostupnosti finančných zdrojov, pretože sa do výziev budú môcť zapojiť aj miestne samosprávy, ktoré by tak za súčasných podmienok neučinili.

■ Zvýšenie dostupnosti finančných zdrojov umožní miestnym samosprávam **zvýšiť alokované zdroje na vzdelávanie** a zároveň **previazať účasť na vzdelávaní s odmeňovaním zamestnancov**, čo bude podporovať dosiahnutie hlavného strategického cieľa A4.

Cieľ B2. Vytvorenie podmienok na informovanosť miestnych samospráv a posilnenie medziúrovňovej komunikácie

Navrhnuté opatrenia na realizáciu podporného strategického cieľa B2:

- ▶ Systematické a priebežné informovanie miestnych samospráv o plánovaných legislatívnych zámeroch
- ▶ Zverejňovanie metodických pokynov na implementáciu novej legislatívy v oblasti prenesených kompetencií
- ▶ Vytvorenie informačnej databázy k výkonu prenesených kompetencií a procesov spolu s uvedením príkladov dobrej praxe
- ▶ Vytvorenie grantovej schémy na podporu sieťovania (napr. v podobe akčných skupín a profesijných organizácií) a prenos príkladov dobrej praxe v oblasti originálnych kompetencií

■ Viacero aktivít má za cieľ zvýšiť informovanosť miestnych samospráv najmä v zmysle distribúcie informácií smerom od štátnych orgánov k miestnym samosprávam. Tieto aktivity podporujú riadnu distribúciu informácií vo všetkých „fázach“, ktorými legislatíva, relevantná pre miestne samosprávy, prechádza. **Systematické a priebežné informovanie miestnych samospráv o plánovaných legislatívnych zámeroch** umožní zamestnancom a predstaviteľom miestnych samospráv vopred sa pripraviť na prichádzajúce zmeny, potenciálne aj v zmysle vzdelávania (pokiaľ budú informácie ľahko dostupné aj pre poskytovateľov vzdelávania). Pri samotnom prijatí legislatívy zabezpečí **zverejňovanie metodických pokynov na implementáciu novej legislatívy** lepšiu výkonnosť a vyššiu mieru adaptácie miestnych samospráv na schválené zmeny a zníži prípady neúmyselného nedodržovania právnych noriem. Tento efekt ešte viac posilní **vytvorenie informačnej databázy k výkonu prenesených kompetencií a procesov spolu s uvedením príkladov dobrej praxe**, ktorá bude ako taká zdrojom vzdelávania, ale zároveň bude podnecovať aj motiváciu k ďalšiemu vzdelávaniu. Možnými doplnujúcimi aktivitami napomáhajúcimi k dosiahnutiu cieľa informovaných miestnych samospráv, ktoré sú však administratívne či politicky náročnejšie na realizáciu, sú zavedenie povinnej analýzy vplyvov na administratívne náklady pre miestne samosprávy pri prijímaní novej legislatívy a zriadenie pozícií „styčných úradníkov“ pre miestne samosprávy na okresných úradoch a ministerstvách.

■ Miestne samosprávy budú okrem zlepšenej distribúcie informácií od štátnych orgánov benefitovať aj z lepšej výmeny informácií medzi sebou. **Vytvorenie grantovej schémy na podporu sieťovania (napr. v podobe akčných skupín a profesijných organizácií) a prenos príkladov dobrej praxe v oblasti originálnych kompetencií** podporuje vznik prostredia vzájomného učenia sa, spoluprácu, ale aj súťaživosť medzi miestnymi samosprávami. Nastavenie grantovej schémy musí počítať s postupným poklesom a neskôr aj s vyčerpaním objemu disponibilných zdrojov. Preto by mala koncepcia grantovej schémy obsahovať aj fázu jej ukončenia a nahradenia inými podpornými aktivitami.

Cieľ B3. Zvýšenie miery povedomia občanov o rozsahu benefitov z poskytovaných služieb miestnymi samosprávami a posilnenie dôvery v miestne inštitúcie

Navrhnuté opatrenia na realizáciu podporného strategického cieľa B3:

- ▶ Vypracovanie metodík a štandardov merania a komunikovania verejnej hodnoty vytváratej miestnou samosprávou a službami, ktoré poskytuje
- ▶ Zvýšenie transparentnosti

■ Negatívna spätná väzba od obyvateľov (oprávnená alebo neoprávnená) je jedným z najväčších zdrojov rezignácie zamestnancov miestnych samospráv, ktorá má následne zásadný efekt na motiváciu (nielen) k účasti na vzdelávaní. Je preto kľúčové posilňovať ocenenie poskytovaných služieb pre občanov zo strany

samosprávy a tiež dôveru v inštitúcie, a to najmä cez **vypracovanie metodík a štandardov merania a komunikovania verejnej hodnoty vytváranej miestnou samosprávou a službami, ktoré poskytuje**. Táto aktivita nemá ambíciu zavádzať nové nástroje, ale skôr vyvinúť metodiky a postupy, ktoré budú viesť k filozofickej zmene v spravovaní – zmenám ťažiska pri komunikácii s občanmi a budovaní legitimacy. Realizácia tejto aktivity zároveň umožní lepšie nastavenie grantovej schémy na podporu sieťovania a prenosu príkladov dobrej praxe tak, aby podporené aktivity viedli k šíreniu informácií o tom, čo miestna samospráva robí, ako to robí a aký to má pre jej obyvateľov prínos. Podobný efekt pre podnecovanie ocenenia poskytovan služieb od občanov k miestnej samospráve a zvyšovanie dôvery v inštitúcie má aj **zvyšovanie transparentnosti** (napr. prostredníctvom aktívneho komunikovania zavedených inovácií), ktoré by miestne samosprávy mali byť schopné realizovať aj vďaka zvýšeným personálnym kapacitám (realizáciou opatrení na dosiahnutie cieľa B1).

Odporúčania v súvislosti so vzdelávacími aktivitami

Strategická relevantnosť	Oblasť vzdelávania	Cieľová skupina			
		Miestni úradníci	Starostovia/ primátori	Prednostovia	Lektori/ školitelia
Okamžité potreby v oblasti vzdelávania (na základe zistení TNA)	implementácia e-administratívy a elektronizácia úradu	✓			
	plánovanie a implementácia infraštruktúrnych investícií	✓	✓	✓	
	získavanie a manažment financií z externých zdrojov	✓			
	počítačové a IT zručnosti, používanie IT nástrojov	✓	✓	✓	
	budovanie vzťahov s občanmi a verejné konzultácie	✓	✓	✓	
	strategický manažment miestnej samosprávy		✓	✓	
	mäkké zručnosti (empatia, komunikačné zručnosti, práca v tíme a pod.)	✓	✓	✓	
Cieľ A2	školenia pre lektorov/školiteľov				✓
Cieľ A3	manažment ľudských zdrojov (manažment poznania, výkonnostný manažment, hodnotenie vzdelávacích potrieb a pod.)	✓		✓	
Cieľ A4	<i>leadership</i> program (prostredníctvom mentoringu, sieťovania a výmeny skúseností)	✓			
	exekutívne vzdelávanie pre starostov/ primátorov a prednostov (tvorba verejných politík, mäkké zručnosti, legislatíva a pod.)		✓	✓	
Cieľ B1	medziobecná spolupráca (v oblastiach, ktoré idú nad rámec bežnej spolupráce v základných prenesených kompetenciách)		✓	✓	
	verejné obstarávanie	✓		✓	
	projektový manažment (písanie projektov, administratíva projektov, tvorba rozpočtu a pod.)	✓	✓	✓	
Cieľ B3	príprava, nastavenie a organizácia participatívnych procesov	✓	✓	✓	
	meranie a aktívne komunikovanie verejnej hodnoty	✓	✓	✓	
	posilnenie transparentnosti v tvorbe verejných politík a rozhodovacích procesoch	✓	✓	✓	

Poznámka: Každá aktivita môže byť realizovaná a poskytovaná rôznymi aktérmi, ktorí môžu byť z verejného alebo súkromného sektora, prípadne kombináciou.

Príloha A

Training Needs Analysis

■ Analýza potrieb vzdelávania (*Training Needs Analysis – TNA*) bola výstupom projektu *Delivering Good Governance in Slovakia*, ktorý bol financovaný Európskou komisiou z Fondu na podporu štrukturálnych reforiem a realizovaný Centrom expertízy Rady Európy (*Council of Europe*). Jej cieľom bolo získať poznanie aktuálneho stavu potrieb v oblasti vzdelávania a kapacít v miestnej samospráve. TNA bola východiskovým materiálom pre vypracovanie Národnej stratégie vzdelávania v samospráve (*National Training Strategy – NTS*).

■ TNA vychádzala z realizácie kombinovaného výskumu – kvalitatívneho a kvantitatívneho, ktorý pripravil a realizoval Ústav verejnej politiky (ÚVP) pod dohľadom medzinárodného experta Cezaryho Trutkowskeho.

■ Kvalitatívny výskum pozostával z 25 pološtruktúrovaných rozhovorov a troch fokusových skupín. Rozhovory boli realizované v mesiacoch november 2019 až február 2020. Respondentmi boli hlavne starostovia, prednostovia, vedúci zamestnanci personálnych oddelení v mestách a reprezentanti školiacich centier a asociácií v miestnej samospráve. Tri fokusové skupiny prebehli v mesiacoch november 2019 až január 2020 a boli uskutočnené v mestách Bratislava, Banská Bystrica a Košice so skupinami starostov, prednostov a vedúcich zamestnancov personálnych oddelení v mestách. Súčasťou výskumu bola aj analýza legislatívnych dokumentov a odbornej literatúry.

■ Dotazníkový prieskum predstavoval kvantitatívnu časť zberu dát pre realizáciu analýzy. Zber dát na reprezentatívnej vzorke (stratifikovaný výber vzorky) 398 obcí sa uskutočnil v mesiacoch apríl a máj 2020. Miera návratnosti dotazníka bola na úrovni 43,5 %.

■ TNA predstavuje syntézu dvoch typov dát a pohľadov na potreby v oblasti vzdelávania a kapacít v miestnej samospráve.

- ▶ skúsenosti a poznanie o potrebách v oblasti vzdelávania a návrhy na zlepšenia vyjadrené cieľovou skupinou tejto analýzy – starostami, prednostami a pracovníkmi oddelení ľudských zdrojov vo väčších mestách.
- ▶ identifikované problémy a bariéry pri výkone kompetencií a poskytovaní/zabezpečovaní služieb miestnymi samosprávami. Tieto predstavujú východisko pre následné identifikovanie potreby (typu a obsahu) vzdelávania v miestnej samospráve.

Zdroje

Sloboda, M., Kollárik, M., Poláková-Suchalová, A., Trutkowski, C. (2020). TRAINING NEEDS ANALYSIS OF LOCAL GOVERNMENT IN SLOVAKIA. Dostupné online na: https://www.researchgate.net/publication/344831802_TRAINING_NEEDS_ANALYSIS_OF_LOCAL_GOVERNMENT_IN_SLOVAKIA

Príloha B

Použité kritériá pri tvorbe implementačného plánu

■ Pri navrhovaní implementačného plánu (tzv. roadmap), výbere a posudzovaní jednotlivých opatrení a definovaní ich vzájomných väzieb sme sa pridržovali nasledujúceho súboru dvadsiatich kritérií.

TECHNICKÉ KRITÉRIÁ

Na úrovni vstupov a procesov:

- ▶ nákladová úspornosť v zmysle krátkodobých nákladov zavedenia/implementácie opatrenia
- ▶ byrokratická záťaž opatrenia pre miestne samosprávy
- ▶ existencia nevyhnutných inštitucionálnych/odborných kapacít a rámcových podmienok na zavedenie/implementáciu opatrenia
- ▶ adresnosť a zodpovednosť za zavedenie/implementáciu opatrenia
- ▶ merateľnosť a plánovateľnosť aktivít a cieľov
- ▶ flexibilita a kontextová responzívnosť opatrenia

Na úrovni účinkov:

- ▶ inštitucionálna a finančná udržateľnosť opatrenia (pozn.: Finančná udržateľnosť grantových schém je otázna a predstavuje jedno z výraznejších rizík predkladanej stratégie.)
- ▶ dlhodobá účinnosť opatrenia, ako aj stratégie ako celku
- ▶ škálovateľnosť opatrenia a jeho "pilotovateľnosť" na účely vyhodnocovania a odovzdávania skúseností
- ▶ nákladová úspornosť opatrenia v zmysle úspor, realizovaných v stredno a dlhodobom horizonte

POLITICKÉ KRITÉRIÁ

Na úrovni vstupov a procesov:

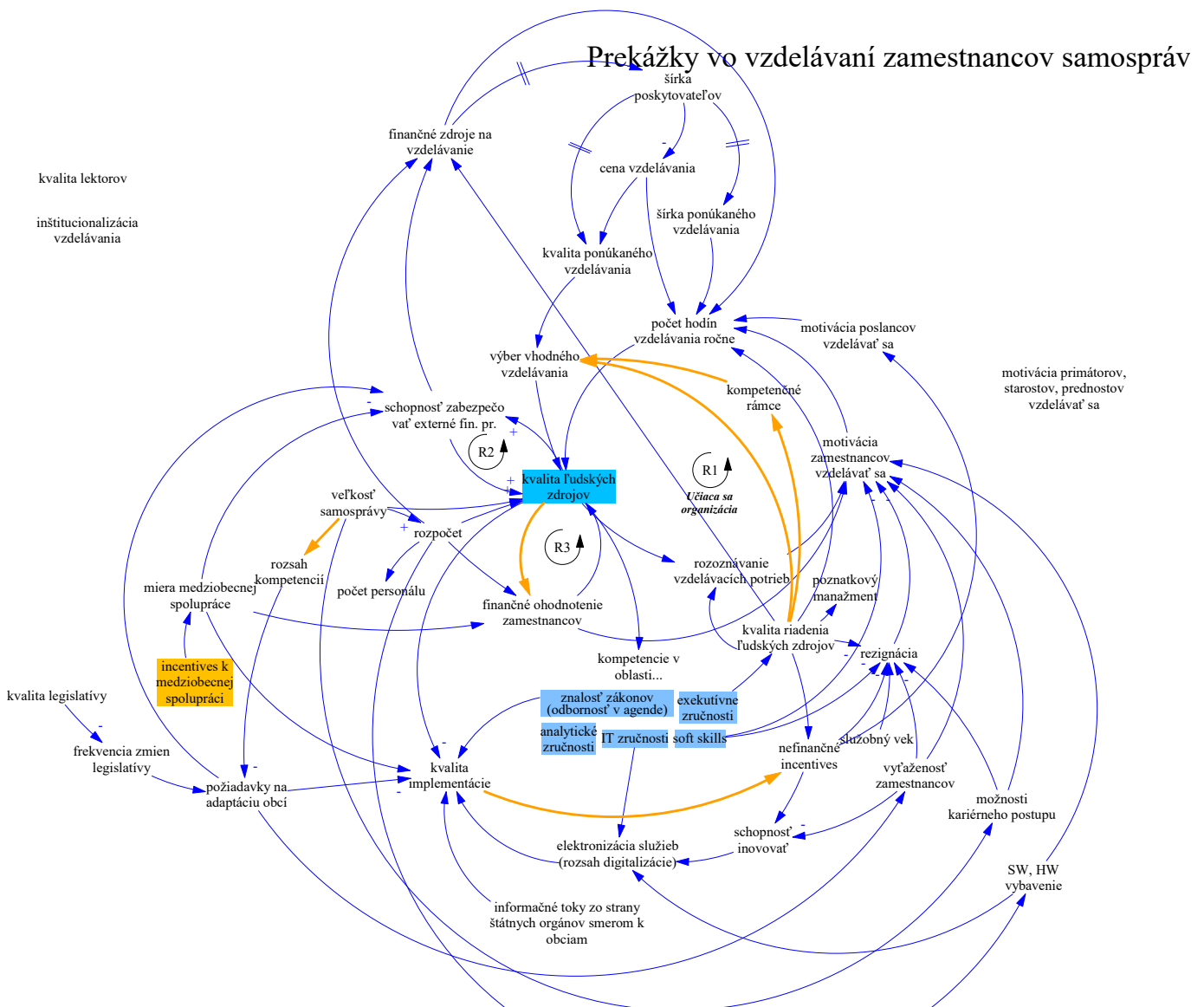
- ▶ angažovanosť aktérov (commitment) a líderstvo
- ▶ politická priechodnosť opatrenia v zmysle citlivosti na volebný cyklus a zodpovednosti za finančný záväzok do nasledujúcich volebných období
- ▶ procesná autonómia miestnych samospráv pri plánovaní a nastavovaní opatrenia, ako aj implementačná autonómia samospráv
- ▶ flexibilita a kontextová responzívnosť opatrenia na politické účely
- ▶ participatívnosť opatrenia z perspektívy ako miestnych samospráv, tak aj občanov na účely politickej legitimity
- ▶ ex ante komunikovateľnosť opatrenia a stratégie ex ante, t.j. z hľadiska mobilizácie politických aktérov

Na úrovni účinkov:

- ▶ dynamika stratégie z hľadiska motivácie aktérov a rovnováha medzi rýchlymi výhrami a oneskorenými vplyvmi
- ▶ vplyv opatrenia na zachovanie autonómie miestnych samospráv
- ▶ vplyv opatrenia na rozvoj participatívnych kapacít
- ▶ komunikovateľnosť opatrenia a stratégie navonok a ex post – t.j. ako hodnota pre občana v kontexte legitímnosti politickej moci

Metodika tvorby balíkov riešení prostredníctvom systémovej analýzy

■ Vzťahy medzi jednotlivými problémami, prekážkami, možnými riešeniami a ďalšími premennými sme zobrazili prostredníctvom diagramu príčinných slučiek (*causal loop diagram, CLD*). CLD je štandardným nástrojom kvalitatívnej analýzy systémovej dynamiky, využitelným v participatívnom, expertnom, ale aj intervenčnom móde systémového myslenia (Sedlačko et al. 2012). Nerozlišuje síce medzi tokovými a stavovými veličinami, ale jeho hlavnou prednosťou je okrem striktnej syntaxe zobrazenie spätno-väzobných vzťahov a možnosť analýzy archetypálnych prvkov v usporiadaní spätných väzieb na jednej strane, ako aj pákových bodov (*leverage points*) na účely účinných intervencií na druhej strane.



Naša analýza pozostávala z nasledujúcich procesno-analytických krokov:

- ▶ 1. Voľba parametrov a hraníc systémového zobrazenia
- ▶ 2. Problémová analýza v predpolí ústrednej premennej Kvalita ľudských zdrojov
- ▶ 3. Zahustenie a validácia systémového zobrazenia prostredníctvom výpovedí aktérov
- ▶ 4. Modelovanie účinkov a uzatváranie spätných väzieb
- ▶ 5. Expertná medzikontrola systémového zobrazenia z hľadiska úspornosti a redundancií, duplicity, terminológie, parametrov a hraníc systému a pod.
- ▶ 6. Posudzovanie a validovanie jednotlivých aktérmi obhajovaných a v odbornej literatúre štandardne citovaných riešení prostredníctvom modelovania ich dynamiky
- ▶ 7. Identifikovanie nových riešení na základe systémovej štruktúry a hierarchie pákových bodov
- ▶ 8. Združovanie riešení do súborov z hľadiska ich účinkov na účely nasledujúceho participatívneho vstupu aktérov

Zdroje

Sedlacko, M., Martinuzzi, A., Røpke, I., Videira, N., & Antunes, P. (2014). Participatory systems mapping for sustainable consumption: Discussion of a method promoting systemic insights. *Ecological Economics*, 106, 33-43.

Príloha D

Kompetencie, riadenie ľudských zdrojov založené na kompetenciách a kompetenčné rámce

■ „Kompetenciou“ (presnejšie azda „kompetentnosťou“) rozumieme integrovaný súbor znalostí, zručností, spôsobov chovania sa, skúseností, hodnotových postojov a úsudkov jednotlivca; prípadne hovoríme o jednotlivých kompetenciách ako čiastkových aspektoch kompetentnosti. Moderné prístupy k učeniu sa a didaktike zdôrazňujú, že kompetencie zďaleka nezahŕňajú len namemorované, explicitné znalosti (ako napr. znalosť predpisov). Zároveň merítkom úspešného učenia sa nemá byť len ústna či písomná reprodukcia takéhoto explicitného poznania, ale cieľené rozšírenie a zvýšenie kapacity učiaceho sa konať v kontexte konkrétnych pracovných úloh. Cieľené riadenie kompetencií sa v ostatných rokoch stáva integrálnou súčasťou riadenia ľudských zdrojov aj vo verejnom sektore v oblastiach opisu pracovnej pozície a výberu, rozvoja, hodnotenia a odmeňovania zamestnancov (pozri aj napr. Draganidis & Mentzas 2006, Nunes et al. 2007, Lee et al. 2010, Tronti et al. 2014).

■ Jedna z najznámejších taxonómií učebných cieľov (a poťažmo kompetencií) pochádza od Davida R. Kratwohla (2002), ktorý prepracoval skorší súbor učebných cieľov Benjamina S. Blooma (u nás bol jedným z jej čelných obhajcov Ivan Turek). Kratwohl s miernymi úpravami preberá pôvodnú hierarchiu šiestich čiastočne sa prekrývajúcich kategórií rastúcej komplexnosti kompetencií:

- ▶ 1. Rozpomenúť sa (vrátane rozoznávania)
- ▶ 2. Porozumieť (vrátane interpretovania, klasifikovania, sumarizovania, porovnania)
- ▶ 3. Použiť (vrátane uplatnenie, vykonávania)
- ▶ 4. Analyzovať (vrátane rozlišovania, usporiadania, priradovania)
- ▶ 5. Posudzovať (vrátane overovania, kritizovania)
- ▶ 6. Vytvoriť (vrátane generovania, plánovania).

■ Túto hierarchiu komplexnosti kompetencií Kratwohl obohacuje o druhú dimenziu rozličných kategórií poznania:

- ▶ A. faktické poznanie (terminológia, detailné znalosti)
- ▶ B. konceptuálne poznanie (znalosť princípov, klasifikácií, teórií, modelov a vzťahov medzi rôznymi aspektmi témy)
- ▶ C. procesné, resp. procedurálne poznanie (špecifické zručnosti, postupy, techniky a metódy, rozhodovacie kritériá)
- ▶ D. metakognitívne poznanie (strategické poznanie, poznanie seba, reflexia kontextu).

■ Schopnosť konať v kontexte konkrétnych pracovných úloh je možné rozložiť do jednotlivých kompetencií nachádzajúcich sa na mriežke tvorenej týmito dvoma dimenziami. Následne vieme naformulovať vhodné vzdelávacie a učebné ciele, zvoliť vhodné spôsoby učenia sa a overovať úspech učenia sa.

■ Kritika tejto taxonómie spočíva v absencii postojových, resp. hodnotových zručností (ako napr. schopnosť hodnotovej reflexie), afektívnych a senzomotorických kompetencií, rovnako ako aj vôľových schopností, ktoré v niektorých oblastiach výkonu verejnej správy môžu nadobúdať vysoký význam. Je preto možné voliť alternatívne taxonómie, ako napr. od Gagné (1984) alebo Kraiger a kol. (1993). Medzi ďalšie populárne modely kompetencie patria napr. Spencerov model vrstiev ľudskej kompetencie (1993) alebo holistický model kompetencie, pozostávajúci z ihlanu s rohmi v podobe kognitívnych kompetencií, funkčných kompetencií, sociálnych kompetencií a metakompetencie.

■ Ťažkosti v implementovaní riadenia ľudských zdrojov založeného na kompetenciách spočívajú hlavne v náročnosti zrozumiteľného vyšpecifikovania kompetencií a určenia ich merateľných hodnôt. Preto vo verejnej správe a miestnej samospráve pre riadenie ľudských zdrojov nadobúda význam nástroj kompetenčných rámcov (napr. Hood & Lodge 2004, EC & EY 2016). Kompetenčné rámce obsahujú (a umožňujú riadiť) základné hodnoty a súbory kompetencií definované pre rôzne úrovne organizačnej hierarchie a pracovné zaradenia. Medzi dôslednejšie rozpracované a používané patria napríklad kompetenčné rámce OECD a ústredných administratívnych orgánov Kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, Belgicka či Chorvátska.

Zdroje

Draganidis, F., & Mentzas, G. (2006). Competency based management: a review of systems and approaches. *Information management & computer security*. Vol. 14 No. 1, pp. 51-64.

Gagne, R. M. (1984). Learning outcomes and their effects: Useful categories of human performance. *American psychologist*, 39(4), 377.

Hood, C., & Lodge, M. (2004). Competency, bureaucracy, and public management reform: A comparative analysis. *Governance*, 17(3), 313-333.

Kraiger, K., Ford, J. K., & Salas, E. (1993). Application of cognitive, skill-based, and affective theories of learning outcomes to new methods of training evaluation. *Journal of applied psychology*, 78(2), 311.

Krathwohl, D. R. (2002). A revision of Bloom's taxonomy: An overview. *Theory into practice*, 41(4), 212-218.

Lee, Y. T. (2010). Exploring high-performers' required competencies. *Expert Systems with Applications*, 37(1), 434-439.

Spencer, LM, Jr. Spencer, SM (1993). *Competence at work: Models for superior performance*. New York: John Wiley & Sons.

Tronti, L., Della Rocca, G., & Tomassini, M. (2014). *Managing competencies in European Public Administrations*. Report available at [https://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/0/D17107E91243C99DC2257AE8002A56D9/\\$file/Italian%20Prez-Competencies%20in%20HR_2.pdf](https://www.mof.gov.cy/mof/papd/papd.nsf/0/D17107E91243C99DC2257AE8002A56D9/$file/Italian%20Prez-Competencies%20in%20HR_2.pdf)

Príloha E

Komunity praxe ako príklad nového mechanizmu učenia sa

■ Koncept komunit praxe sa pôvodne zrodil z antropologického výskumu učňovstva uskutočnenom v 80. rokoch v západnej Afrike a na polostrove Yucatán (Jean Lave a Etienne Wenger). Snahou tohto výskumu bolo pochopiť, ako sa mladí ľudia učia a pripravujú na povolanie mimo formálnych školských vzdelávacích inštitúcií, aké poznáme vo vyspelých západných či východoeurópskych krajinách. Výskum ukázal, že úspešné učenie sa nie je len abstraktným kognitívnym procesom, pri ktorom pedagóg v triede vyučovaním odovzdáva svoje vedomosti individuálnym žiakom, ktorých spája akurát tak rok ich narodenia (tento model môžeme nazvať aj mechanickým prenosom vedomostí). Učenie sa je v skutočnosti úzko prepojené na praktickú skúsenosť, prebieha situované v sociálnych kontextoch (v komunitách učiacich sa) a je aj procesom stávania sa, teda rozvíjaním a reflektovaním vlastnej identity. Učenie sa pritom nie je organizované formálne a zviazané pevnými učebnými plánmi a cieľmi. Spoločenstvá, v ktorých proces učenia sa spĺňa tieto črty, boli nazvané komunitami praxe.

■ Koncept komunit praxe bol na prelome tisícročí Wengerom pretavený do podoby nástroja organizačného učenia sa a zažil neuveriteľný rozmach popularity (Wenger, McDermott & Snyder 2002). Mnohé nadnárodné korporácie a neskôr aj medzinárodné a národné verejné inštitúcie začali zavádzať komunity praxe ako nástroj na nadobúdanie prakticky relevantných kompetencií, uchovávanie, obnovu a odovzdávanie poznatkov, rozvoj inovácií, tvorbu štandardov a iných podôb expertízy a podporu spolupráce medzi organizačnými jednotkami. Najvýraznejšou výhodou komunit praxe sa javí odovzdávanie implicitného poznania k špecifickej téme medzi zainteresovanými členmi pochádzajúcimi z rôznych organizácií alebo organizačných jednotiek.

■ Zavádzanie komunit praxe do praxe sa spája s viacerými výzvami. Nepredstavujú klasický manažérsky nástroj a preto môže vznikáť rozpor medzi organizačnými cieľmi a záujmami jednotlivcov, resp. medzi hierarchickým riadením zhora nadol a samoorganizáciou či emergenciou. Potrebná miera slobody a podpory vedenia odráža aj potrebu posunu v organizačnej kultúre materských organizácií. Kvôli zameraniu na neformálne procesy a implicitné poznanie je tiež náročné (a väčšinou nie želané) činnosť a výstupy komunit praxe uchopiť konkrétnymi cieľmi a ukazovateľmi. Našťastie už existuje rozsiahly súbor poznatkov, metód (s dôrazom na participatívne nástroje a prístup Art of Hosting, resp. Participatory Leadership) a odbornej kompetencie na podporu úspešných komunit praxe aj vo verejnej správe.

Príloha F

Verejná hodnota

■ Verejná hodnota označuje celkovú spoločenskú hodnotu (obvykle) verejných služieb, ako aj prístup k riadeniu verejných organizácií a poskytovaniu verejných služieb.

■ Táto hodnota zahŕňa jednak charakter a výsledok realizovanej služby, ako aj spôsob, akým je služba realizovaná, vrátane deliberatívnych a konzultačných (participatívnych) mechanizmov sprevádzajúcich návrh a implementáciu verejnej politiky a dizajn poskytovanej služby (Moore 1995, Kelly et al. 2002). Riadenie zamerané na verejnú hodnotu sa usiluje o rozšírenie merateľnej zodpovednosti a zúčtovateľnosti politickej moci za rámec výstupov smerom k výsledkom a vplyvom, ako aj o rozšírenie cieľov za rámec efektívnosti a hospodárnosti smerom k zmysluplnému príspevku k spoločenskému blahu.

■ Verejná hodnota sa chápe ako normatívny, koncepčný rámec pre manažérsku prax: „*verejná hodnota a tvorba verejnej hodnoty sú v podstate na riadenie orientované koncepty, ktoré sa sústredia na hodnotenie činností, rozhodnutí a výsledkov verejných aktérov a organizácií*“ (Nabatchi 2017). Aplikovanie tohto rámca napr. na úrovni miestnych samospráv by znamenalo, že si orgány miestnej samosprávy kladú otázku: Ak vykonávame odpadové hospodárstvo (nejakým špecifickým spôsobom), pre koho - ktoré vrstvy obyvateľstva a ďalších aktérov obce - táto služba vytvára hodnotu? Kto má z tejto služby najväčší prospech a kto naopak najmenší? Akú hodnotu táto služba vytvára, aké pozitívne a negatívne dlhodobé účinky bude mať? Ako môžeme službu modifikovať, aby služba lepšie plnila očakávania a potreby občanov, aby sa znížili nerovnosti v spotrebe vytvárajúcej hodnoty a zvýšila sa celková vytvorená verejná hodnota? Ako do návrhu, realizácie a hodnotenia služby zapojiť občanov a ďalšie subjekty?

■ Verejná hodnota sa tiež zaoberá tým, ako danú službu oceňujú spoločenský aktéri (p. Maynhardt 2015) - namiesto kalkulácie hodnoty prostredníctvom „objektívnych“ expertných, často ekonometrických metód. Riadenie orientované na verejnú hodnotu rozvíja demokratizujúce aspirácie a cielene zvyšuje účasť týchto aktérov na dizajne, realizácii a hodnotení verejných politík a služieb. Hodnotové vnímanie služieb občanmi dokonca predstavuje akúsi „oddelenú skutočnosť“, ktorá je ovplyvňovaná komunikáciou a reputačným manažmentom zo strany verejných inštitúcií (Meijer 2009, Willems et al. 2016).

Zdroje

Kelly, G., S. Muers and G. Mulgan. 2002. *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: Cabinet Office.

Meijer, A. 2009. "Understanding Modern Transparency." *International Review of Administrative Sciences* 75(2), 255–269.

Meynhardt, T. 2015. "Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard." In J.M. Bryson, B. Crosby and L. Bloomberg (eds). *Public Value and Public Administration*. Washington, DC: Georgetown University Press, 147–169.

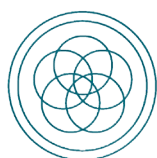
Moore, M. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Nabatchi, T. 2018. "Public Values Frames in Administration and Governance." *Perspectives on Public Management and Governance* 1(1), 59–72. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx009>.

Willems, J., M. Jegers and L. Faulk. 2016. "Organizational Effectiveness Reputation in the Nonprofit Sector." *Public Performance & Management Review* 39(2), 454–475.

NÁRODNÁ STRATÉGIA VZDELÁVANIA V MIESTNEJ SAMOSPRAVE NA SLOVENSKU

This document was produced with the financial assistance of European Union. The views expressed herein can in no way be taken to represent the official opinion of European Union.



FAKULTA SOCIÁLNYCH
A EKONOMICKÝCH VIED
Univerzita Komenského v Bratislave
Ústav verejnej politiky



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE