

Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe

Záverečná správa

marec 2020

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu



Operačný program
**Efektívna
verejná správa**



Európska únia
Európsky sociálny fond



Jedným zo zadaní projektu Hodnota za peniaze je revízia výdavkov verejnej správy. Tento materiál Ministerstva financií SR je hodnotením efektívnosti zamestnanosti a odmeňovania vo verejnom sektore v zmysle uznesenia vlády SR č. 478/2017, úloha B.2. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Martina Erdélyiová Gancárová, Tomáš Hellebrandt, Peter Hronček, Matej Kurian, Lenka Martišková, Monika Ondicová a Peter Mandžák.

PodĎakovanie

Za hodnotné návrhy a pripomienky počas prípravy správy ďakujeme súčasným aj bývalým kolegyniam a kolegom Martinovi Krokovi, Matúšovi Luptákovi, Martinovi Rajňákovi, Miroslavovi Škriečkovi a stážistovi Patrikovi Turzákovi. Za analytickú podporu ďakujeme Miroslavovi Štefánikovi a Tomášovi Miklošovičovi (obaja SAV), Zuzane Dzurendovej a Kataríne Števovej (ÚV SR). Za cenné rady a komentáre ďakujeme Jurajovi Machovi (ÚHP), Gabrielovi Machlicovi (OECD), Martinovi Kahancovi, Marte Kahancovej, Márii Sedlákovej (všetci CELSI), Pavlovi Borošovi (MF SR), Romanovi Navrátilovi (MF SR), Gabrielovi Šípošovi (TIS), Lucii Šrámkovej, ako aj ďalším kolegom z Inštitútu finančnej politiky, Sekcii rozpočtovej politiky MF SR a kolegom z Medzinárodného menového fondu a Structural Reform Support Programme Európskej komisie. Takisto ďakujeme recenzentom dokumentu, Ľudovi Ódorovi (NBS), Kataríne Staroňovej (FSEV UK) a Matúšovi Šestákovi (MV SR), ako aj ostatným účastníkom recenzného seminára.

Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Obsah

Úvod a zhrnutie	6
1 Opatrenia revízie výdavkov.....	11
1.1 Hodnota	13
1.2 Úspora	16
1.3 Riadenie.....	22
2 Zamestnanosť a mzdy vo verejnom sektore	28
2.1 Výdavky na verejnú zamestnanosť	28
2.2 Štruktúra verejnej zamestnanosti.....	31
2.3 Medzinárodné porovnanie zamestnanosti a nákladov na vybrané profesie.....	34
2.4 Vplyv demografických zmien na dopyt po vybraných profesiách vo verejnom sektore	39
3 Porovnanie zamestnancov verejného a súkromného sektora	41
3.1 Zručnosti, vzdelanie, vek a pohlavie zamestnancov	42
3.2 Rozdiely v štruktúre odmeňovania	45
3.3 Mzdový diferenciál podľa profesií.....	49
3.4 Mzdový diferenciál medzi verejným a súkromným sektorom v krajinách EÚ	53
3.5 Vplyv regiónu na relatívny príjem.....	53
3.6 Zmeny mzdy zamestnancov pri prechodoch medzi sektormi.....	56
4 Nástroje riadenia zamestnanosti a miezd vo verejnom sektore.....	60
4.1 Kolektívne vyjednávanie	62
4.2 Nástroje regulácie zamestnanosti	63
4.3 Rozpočtovanie výdavkov na kompenzácie	65
4.4 Riadenie ľudských zdrojov v štátnej a verejnej správe.....	66
5 Potenciál úspory vo vybraných oblastiach	68
5.1 Podporné a prierezové činnosti v ústrednej štátnej správe.....	68
5.2 Školstvo	76
5.3 Štátne podniky	83
5.4 Optimalizácia usporiadania samospráv	86
6 Prílohy.....	88
7 Použitá literatúra.....	105
8 Zoznam skratiek	110

Zoznam grafov a tabuliek

Zoznam grafov

Graf 1: Celkový objem kompenzácií zamestnancov sektora VS (% HDP, 2018)	28
Graf 2: Kompenzácie VS ako podiel celkových kompenzácií v ekonomike (% , 2018)	28
Graf 3: Počet zamestnancov sektora VS na 1000 obyvateľov (2018)	29
Graf 4: Rozdelenie produkčných nákladov verejného sektora (2015)	29
Graf 5: Priemerné kompenzácie zamestnancov sektora VS voči kompenzácií súkromného sektora	30
Graf 6: Kompenzácie zamestnancov VS v roku 2020	30
Graf 7: Absolútna (v tis. zam.) a relatívna zmena.....	31
Graf 8: Počet zamestnancov verejnej správy	31
Graf 9: Osobné výdavky na zamestnancov verejnej správy (v mld. eur, % celkových výdavkov; 2018)	32
Graf 10: Počet úradníkov na 1 000 obyvateľov (2017)	34
Graf 11: Počet zamestnancov vybraných odvetví na 1000 obyvateľov (2018).....	34
Graf 12: Zamestnanci v odvetví zdravotníctva a sociálnej pomoci na 1000 obyvateľov (2018)	34
Graf 13: Rámcové medzinárodné porovnanie zamestnanosti po profesiách (rozdiel v osobách)	35
Graf 14: Rámcové medzinárodné porovnanie miezd (2014-2016; percentuálny rozdiel).....	36
Graf 15: Vývoj miezd jednotlivých povolání v pomere ku mzde VŠ vzdelaných, 2010-2018.....	37
Graf 16: Priemerná kompenzácia zamestnancov vlády ako podiel na priemernej mzde v ekonomike (2015)	37
Graf 17: Rámcové medzinárodné porovnanie súbežnej zmeny platov a počtov (dopad v mil. eur)	37
Graf 18: Porovnanie zamestnanosti po profesiách s priemerom krajín EÚ/OECD a so „smart“ krajinami	38
Graf 19: Kompenzácie vojakov v pomere k priemernej mzde (2017)	39
Graf 20: Očakávaný kumulatívny dopyt do roku 2030 podľa profesií (v tisícoch osôb)	40
Graf 21: Pracovníci podľa vyžadovaných zručností (podiel v % a počet v tis. osôb, 2017).....	42
Graf 22: Vzdelanostná štruktúra zamestnancov na Slovensku (2017)	43
Graf 23: Bodový zisk vzdelaných verejných zamestnancov v testovaní zručností PIAAC (2013)	43
Graf 24: Bodový rozdiel v testovaní PIAAC medzi skóre VŠ vzdelaných zamestnancov (2013).....	43
Graf 25: Veková štruktúra zamestnancov vo verejnom a súkromnom sektore (2017)	44
Graf 26: Rodová štruktúra zamestnancov na Slovensku (2017)	45
Graf 27: Podiel zamestnancov, pracujúcich v súčasnej organizácii viac ako daný počet rokov (2017).....	45
Graf 28: Zložky mzdy (2017)	46
Graf 29: Štruktúra platu v OECD (2007).....	46
Graf 30: Rozptyl miezd v štátnej správe (2016).....	46
Graf 31: Podiel kvalifikovaných pracovníkov* s danou mzdou (2017)	47
Graf 32: Podiel odmien na mzde podľa mzdového decilu (2017).....	47
Graf 33: Hodinové mzdy v závislosti od veku zamestnanca, VŠ vzdelaní (2017)	48
Graf 34: Ilustratívny príklad platových intervalov podľa platových tried (hrubá mzda v eur mesačne)	48
Graf 35: Mzda vo ver. sektore voči mediánovej mzde porovnateľných zamestnancov súkr. sektora	50
Graf 36: Nevysvetlená medzera medzi verejným a súkromným sektorom (2014)	53
Graf 37: Podiel zamestnancov ver. sektora s mzdou nad mediánom zamestnancov súkr. sektora v regióne	54
Graf 38: Vyjednaný rast platov vybraných skupín (% rastu oproti rovnakému obdobiu predchádzajúceho roka) .	62
Graf 39: Priemerná mzda ako násobok priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných osôb v hospodárstve.....	62
Graf 40: Priemerná miera voľných pracovných miest vo verejnej správe, v %, 2011-2018.....	64
Graf 41: Priemerné počty neobsadených miest rezortov (2011-2018)	64
Graf 42: Rozpočtované a skutočné výdavky na kompenzácie, v mld. eur a %	65
Graf 43: Priemerné odchýlky zložiek výdavkov na kompenzácie od rozpočtu, v mil. eur a % (2011-2019)	65
Graf 44: Miera delegovania riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe vo vybraných krajinách (index, 2014)	67

Graf 45: Zamestnanci podporných a prierezových činností v ústredných orgánoch štátnej správy	69
Graf 46: Celkové ročné náklady na zabezpečenie podporných činností na jedného zamestnanca (eur).....	70
Graf 47: Priemerná mesačná hrubá mzda (s odmenami) zamestnanca podpornej činnosti (2017; eur).....	70
Graf 48: Potenciál úspor v podporných a prierezových činnostiach v 12 ústredných orgánoch štátnej správy	71
Graf 49: Potenciál úspor v podporných a prierezových činnostiach v analyzovaných PRO (mil. eur, 2017).....	71
Graf 50: Počet žiakov na učiteľa, medzinárodné porovnanie (2017).....	76
Graf 51: Rast tarifných miezd učiteľov v krajinách EÚ.....	77
Graf 52: Mzdy učiteľov v pomere ku mzdám VŠ vzdelaných zamestnancov (2017, VŠ 2014)	77
Graf 53: Mzdy učiteľov (2017) a priemerné dosiahnuté skóre v PISA (2018).....	78
Graf 54: Pomer plátov učiteľov ZŠ a zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním podľa veku (% , 2017)	78
Graf 55: Vývoj počtu žiakov a učiteľov na ZŠ a SŠ (2000=100 %).....	79
Graf 56: Počet žiakov na učiteľa v krajine (2017) a výsledky v testovaní PISA (2018)	80
Graf 57: Podiel osôb zručnosti 2 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy	84
Graf 58: Podiel osôb zručnosti 4 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy	84
Graf 59: Porovnanie počtu zamestnancov štátnych podnikov (2018).....	85
Graf 60: Počet prepravených tonokilometrov (v mil.) na zamestnanca (2018).....	85
Graf 61: Počet vlakokilometrov a osobokilometrov na zamestnanca (v tis. km; 2018).....	85
Graf 62: Počet obcí danej veľkosti a podiel výdavkov na správu (2015)	87

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Sektorová štruktúra vo verejnom a súkromnom sektore (2017)	42
Tabuľka 2: Podiel dosiahnutého vzdelania úradníkov (SES 2014).....	44
Tabuľka 3: Porovnanie hrubej mzdy lekárov a minimálnych mzdových nárokov (v eur a %, 2017)	49
Tabuľka 4: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí viac ako súkromný (2017)	50
Tabuľka 5: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí menej ako súkromný (2017)	52
Tabuľka 6: Vybrané povolania s vyššou priemernou mzdou v súkromnom sektore (2017)	52
Tabuľka 7: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí porovnateľne ako súkromný (2017).....	52
Tabuľka 8: Regionálne rozdiely v mzdách učiteľov na ZŠ.....	54
Tabuľka 9: Vybrané povolania s veľkými reg. rozdielmi v mzde verejných a súkromných zamestnancov	55
Tabuľka 10: Potenciálne úspory na cene práce podľa mesta presídlenia (mil. eur, 2020-2023).....	56
Tabuľka 11: Percentuálna zmena dennej mzdy pri zmene zamestnania	57
Tabuľka 12: Možnosti optimalizácie podporných a prierezových činností	75
Tabuľka 13: Počty zamestnancov (FTE) a študentov na verejných VŠ.....	82
Tabuľka 14: Najväčšie štátne podniky (2018).....	83

Úvod a zhrnutie

Revízia výdavkov je súčasťou vládneho projektu Hodnota za peniaze, v rámci ktorého reformuje pravidlá, nastavuje procesy a posilňuje inštitúcie, ktoré podporia prijímanie dobrých rozhodnutí vo verejnom záujme a významne zvýšia hodnotu za peniaze v slovenskom verejnom sektore.

V roku 2019 boli revíziou výdavkov zhodnotené výdavky s dopadom na sociálne začleňovanie skupín ohrozených chudobou a sociálnym vylúčením, výdavky na zamestnanosť a odmeňovanie vo verejnej správe, výdavky na poľnohospodárstvo a verejné výdavky na zdravotníctvo. Priebežné správy identifikujú oblasti, kde existuje najväčší priestor na zlepšenie efektívnosti. Záverečné správy následne pomenujú opatrenia s akčným plánom ich plnenia. Vláda schvaľuje záverečné správy revízií spolu s Programom stability SR. V roku 2020 budú zverejnené záverečné správy revízie výdavkov na kultúru, vnútro a obranu.

Revízia výdavkov si dala za úlohu prehodnotiť väčšinu verejných výdavkov počas volebného obdobia. Tento cieľ je po prvom volebnom období jej fungovania splnený. Navrhnuté opatrenia umožnia fiškálnu úsporu, lepšie verejné služby pre občanov a/alebo presun financií na priority vlády. Revízia výdavkov prináša opatrenia, ktoré sú dlhodobo udržateľné.

Vo vyspelých krajinách je revízia výdavkov štandardný nástroj, ktorý vládam pomáha hľadať priestor vo verejných politikách na efektívnejšie využívanie verejných prostriedkov, ako aj úspory nevyhnutné na splnenie národných aj európskych fiškálnych záväzkov.

Hlavnou úlohou osobných výdavkov v štátnej a verejnej správe je zabezpečiť podmienky pre riadny chod inštitúcií a spoľahlivý výkon funkcií štátu. Manažment zamestnanosti a odmeňovania má zaručiť efektívnu alokáciu ľudských zdrojov a konkurencieschopné podmienky štátnych a verejných zamestnávateľov aj v porovnaní so súkromným sektorom.

Úlohou revízie je identifikovať opatrenia umožňujúce efektívnejšie rozdelenie zdrojov a lepšie podmienky pre zamestnancov a tým podporiť výkonnejšiu verejnú správu, ktorá vytvorí priestor pre lepšie služby občanom. Revízia zamestnanosti a odmeňovania v štátnej a verejnej správe SR sa zameriava na zhodnotenie adekvátnosti počtu zamestnancov a výšky a štruktúry odmeňovania.

Slovenský verejný sektor zamestnáva mierne menší počet zamestnancov ako krajiny EÚ, vynakladá na nich nižší podiel výdavkov na HDP (9,3 % vs. 10,6 %) aj celkových verejných výdavkov (22,3 % vs. 24,7 %). Pre verejný sektor pracuje pätina všetkých pracujúcich v hospodárstve, vrátane samospráv to je 416 tisíc zamestnancov. Tretina z nich pracuje v školstve, desatina v zdravotníctve. Štruktúra verejnej zamestnanosti sa líši od priemeru krajín EÚ. Slovensko má na počet obyvateľov menej zdravotných sestier a pracovníkov v sociálnych službách, naopak viac má najmä policajtov a vysokoškolských učiteľov.

Priemerná mzda vo verejnom sektore oproti súkromnému je relatívne nižšia v porovnaní so zahraničím, najviac zaostávajú učitelia. Verejní zamestnanci zarábajú o 7 % viac ako v súkromnom sektore, ale pri porovnaní podobných zamestnancov na podobných pozíciách, verejní zarábajú v priemere o 3 % menej ako súkromní. V krajinách EÚ je to v priemere o 7 % viac. Veľkú časť rozdielu tvoria nízke platy vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov štátu, ktorí zarobia v priemere o 11 % menej ako im podobní zamestnanci na podobných pozíciách v súkromnom sektore. Z medzinárodného pohľadu zaostávajú najviac platy učiteľov v regionálnom školstve, ktorí zarobia len 65 % priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných, vo vyspelých krajinách vrátane EÚ to je viac ako 89 %. Naopak, relatívne vyššie platy v porovnaní so zahraničím majú najmä prokurátori. Tieto porovnania slúžia vzhľadom na niektoré dátové obmedzenia na pomenovanie trendov a sú predmetom hlbšej analýzy jednotlivých profesií.

Plošné zvýšenie miezd pre väčšinu verejných zamestnancov v rokoch 2019 a 2020 zníži medzinárodné zaostávanie kompenzácií vo verejnom sektore o polovicu. Podiel výdavkov na kompenzácie v pomere k verejným výdavkom sa priblíži k priemeru krajín EÚ. V ostatných rokoch rastú platy učiteľov rýchlejšie ako v iných profesiách a v roku 2019 prišlo k výraznému nárastu plátov zdravotníckych pracovníkov, čím sa úrovňou dostávajú blízko priemeru EÚ.

Rozdielna miera zaostávania vytvára predpoklad na diferencované navýšenie plátov. Ďalšie zvyšovanie výdavkov na kompenzácie by malo byť cieleňé, zohľadňovať rozdielnu mieru domáceho a medzinárodného zaostávania, regionálne rozdiely v miere konkurencieschopnosti verejného sektora, ako aj nedostatok pracovníkov niektorých profesií na pracovnom trhu.

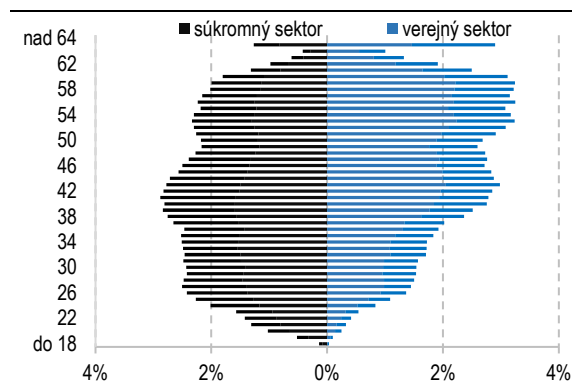
Nevyhnutnou súčasťou zvyšovania miezd sú reformné opatrenia, ktoré zabezpečia zlepšovanie výsledkov, v opačnom prípade je rizikom dražší, ale rovnaký systém. Revízia podmieňuje navýšovanie zdrojov konkrétnymi reformnými opatreniami. Podmienenie dodatočných finančných zdrojov uskutočnením štrukturálnych reforiem odporúčajú aj medzinárodné organizácie (IMF, EC 2017). Inak môže dôjsť k zvýšeniu nákladov bez zlepšenia výsledkov systému (napr. prudký rast plátov lekárov vo Veľkej Británii (IMF, 2015) alebo na Slovensku (IFP, 2012).

Dorovnanie miezd v zaostávajúcich profesiách sa môže udiat' arbitrárne zvoleným tempom. Závisí od možnosti verejných financií s rešpektovaním cieľov vlády pre hospodárenie štátu a od plnenia reformných opatrení stanovených revíziou. Konkrétna výška hodnotových opatrení bude závisieť od disponibilného priestoru pri príprave rozpočtu verejnej správy na príslušné roky.

Verejný sektor rýchlo starne, tretina zamestnancov dovŕši v priebehu 10 rokov dôchodkový vek. Zamestnancov nad 55 rokov je vo verejnom sektore dvojnásobný podiel oproti súkromnému, navyše verejný sektor v rokoch 2011 až 2017 zostarol o polovicu viac ako súkromný. Priemerný vek vo verejnom sektore vzrástol o 1,2 roka, v súkromnom o 0,4 roka menej. Stamúca populácia obyvateľstva aj pracovníkov poskytujúcich verejné služby vyvoláva tlak predovšetkým na zdravotníctvo a sociálne služby. Ak nedôjde k zásadnejšej zmene počtu absolventov relevantných odborov prechádzajúcich do praxe, bude podľa prognóz do roku 2023 chýbať ročne okolo 250 zdravotných sestier, 580 učiteľov v regionálnom školstve a 1 250 sociálnych pracovníkov.

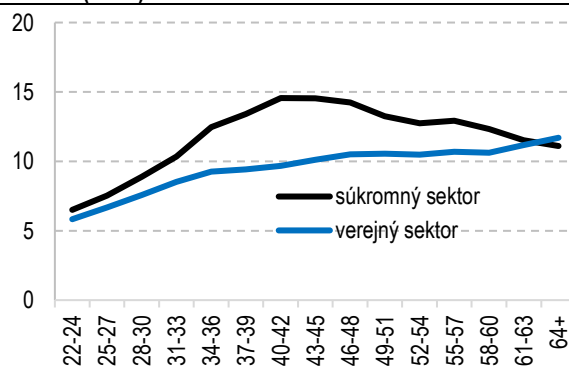
Zamestnanci verejného sektora s vysokoškolským vzdelaním majú horšie výsledky v testovaní zručností ako ich kolegovia v súkromnom sektore. Podobne je to aj v zahraničí. Relatívny rozdiel medzi zručnosťami slovenského verejného a súkromného sektora v čitateľskej a numerickej gramotnosti a využívaní informačných technológií pri riešení problémov podľa medzinárodného testovania PIAAC 2013 patrí medzi najväčšie. Je spôsobený veľmi dobrými výsledkami súkromného sektora a priemernými výsledkami verejných zamestnancov.

Veková štruktúra zamestnancov (2017)



Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Hodinové mzdy v závislosti od veku zamestnanca, VŠ vzdelaní (2017)



Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Verejný sektor je finančne neatraktívny pre vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov počas väčšiny produktívneho veku. Mzdy mladých zamestnancov zaostávajú menej, následne však rastú pomalšie ako v súkromnom sektore. Výrazne menej ako v súkromnom sektore (o 20 až 40 %) zarábajú zamestnanci profesií s vysokými príjmami, najmä právnici, pracovníci v oblasti financií či IT. Nízke mzdy vo vysokokvalifikovaných a drahých profesiách môžu viesť k ich nízkej kvalite alebo potrebe zabezpečiť služby dodávateľsky.

Rozdelenie plátov vo verejnom sektore je rovnejšie ako v súkromnom sektore, aj ako v zahraničí. Napríklad v prípade štátnej služby je najvyšší tarifný plat 2,3 násobne vyšší ako najnižší. Dostatočnú flexibilitu odmeňovania podľa medzinárodných skúseností poskytuje aspoň 4 násobné rozpätie. Nízku variabilitu majú aj vyplácané odmeny - pre väčšinu verejných zamestnancov tvoria 7 až 10 % celkovej kompenzácie bez ohľadu na príjem, v súkromnom sektore podiel odmien rastie s príjmom, priemerne tvorí 15 % celkovej kompenzácie.

Systém odmeňovania verejnej správy kladie veľký dôraz na formálne vzdelanie a prax, menej oceňuje ťažko definovateľnú produktivitu alebo výsledky. Väčšine verejných zamestnancov sa tarifná mzda s praxou zvyšuje, čo stojí približne 30 mil. eur za každý dodatočný rok. Deje sa tak nerovnomerne, policajtom po 32 rokoch praxe vzrastie mzda až o 67 %, učiteľom v regionálnom školstve o 24 % a zamestnancom vo verejnom záujme od roku 2019 o 16 %¹. Vysoký vplyv zvýšenia tarify za prax môže negatívne vplyvať na fiškálny priestor pre výkonnostné zložky odmeňovania (napr. odmeny) alebo konkurencieschopnosť zamestnávania mladých zamestnancov. Revízia navrhuje, aby časť budúcich dodatočných zdrojov smerovala do nenárokovateľných zložiek mzdy a vytváral sa priestor na odmeňovanie výkonu. Medzi navrhnuté opatrenia tiež patrí rozšírenie okruhu pozícií dostupných absolventom bakalárskych programov, ako aj uznávanie relevantnej praxe ako ekvivalentu formálneho vzdelania.

Systém odmeňovania v štátnej a verejnej správe je nedostatočne pružný a odmeňuje do veľkej miery prax namiesto výkonov. Novela zákona o odmeňovaní vo verejnom záujme schválená v roku 2018 čiastočne zjednodušila systém, avšak zmena filozofie odmeňovania nenastala. Významný vplyv na mzdu budú mať aj naďalej odpracované roky, ktoré nemajú jasný súvis s kvalitou práce. Novelou sa ale znižuje ich priemerný ročný rast z viac ako 1 % na 0,5 % základného platu. Konkurencieschopnosť odmeňovania verejnej správy by mohli podporiť širšie odmeňovacie intervaly. Možnosť ich zavedenia preskúma Konceptia odmeňovania v štátnej službe pripravovaná Úradom vlády SR, neskôr tak urobí aj pre zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.

Relatívne rovnostársky správajúci sa systém odmeňovania vo verejnej správe v kombinácii s výrazne regionálne diferencovanými mzdami v súkromnom sektore spôsobuje veľké rozdiely v príjmoch medzi súkromným a verejným sektorom v niektorých regiónoch. To môže vplyvať na kvalitu verejných služieb. Rozdiely v príjme zamestnanca verejného sektora voči zamestnancovi v súkromnom sektore na pozícii lekára – špecialistu alebo učiteľa v regionálnom školstve v Bratislave a mimo nej sú výrazné.

Prax kolektívneho vyjednávania vo verejnom sektore na Slovensku generuje rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní. Prispieva k tomu najmä centralizované vyjednanie, kedy sa o väčšine profesií rozhoduje na vládnej úrovni. Modely iných štátov ukazujú, že decentralizované a oddelené odvetvové vyjednanie môže lepšie zohľadňovať potreby skupín zamestnancov a regionálnu rôznorodosť. Dôslednejšie oddelenie kolektívneho vyjednávania a určitá deregulácia miezd podporných zamestnancov (napríklad šoférov, upratovačov a pod) alebo sektorová minimálna mzda by mohli zefektívniť proces a priniesť lepšie benefity pre zamestnancov. Z pohľadu zamestnancov by deregulácia umožnila žiadať trhové platy, z pohľadu ústrednej štátnej správy môže byť riešením ponechať vyjednanie o časti zamestnancov verejnej správy, ktorých neplatí, na samosprávu.

¹ Učiteľom v regionálnom školstve a zamestnancom vykonávajúcim prácu vo verejnom záujme bola predĺžená doba zohľadňovania praxe na 40 rokov. Maximálny rast tarifných plátov učiteľov je po 40 rokoch 28 % a pre zamestnancov vo verejnom záujme 20 %.

Ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy neobsadia každoročne v priemere päť tisíc rozpočtovaných miest. Väčšinu neobsadených miest tvoria policajti a vojaci. Oproti mediánu EÚ má tak Slovensko takmer štvornásobok voľných pracovných miest vo verejnej správe. Dosiahnutie rovnakej miery neobsadenosti ako v krajinách EÚ by znamenalo zrušenie 3,6 tisíc miest a uvoľnenie 48 mil. eur ročne. Dlhodobo vysoký podiel neobsadených miest má MV SR (1,8 tisíc miest, 4 % plánu) a MO SR (1,4 tisíc miest, 7 % plánu), ide najmä o policajtov a vojakov. Vyšší než priemerný podiel neobsadených miest štátnej správy má aj MŽP SR (86 miest, 8 %) a MZ SR (188 miest, 7 %). Počet neobsadených miest dlhodobo nad mediánom EÚ naznačuje buď problém s obsadzovaním miest (resp. atraktivitou práce), alebo nesprávne stanovený počet potrebných pracovníkov. Revízia navrhuje zníženie počtu plánovaných miest pri zachovaní objemu prostriedkov na mzdy tak, aby počet neobsadených miest tvoril maximálne 5 % plánovaného počtu zamestnancov kapitoly.

Výrazné rozdiely medzi rozpočtovanou a skutočnou priemernou mzdou zamestnancov spôsobuje najmä vysoký podiel neobsadených miest, podhodnotené výdavky na odmeny a nerozpočtovanie miezd z eurofondov, vyznačujúcich sa vysokou nepresnosťou. Skutočné výdavky na kompenzácie sa v rokoch 2011-2019 od rozpočtu líšili priemerne o 4 % (100 mil. eur), z medzinárodného pohľadu sú rozpočtované spoľahlivo. Na detailnejšej úrovni má schválený rozpočet obmedzenú vypovedaciu hodnotu. V prípade zamestnancov aparátov kapitol štátneho rozpočtu v rokoch 2011-2018 rozdiel medzi rozpočtovanou a skutočnou mzdou dosahoval 21 %. V roku 2018 rozdiel dosahoval 26 % (420 eur).

Finančné opatrenia revízie

Hlavnou motiváciou revízie je vytvoriť priestor pre produktívnejšie investície a pomenovať sektorové zmeny, ktoré povedú k lepším výsledkom. Reformné opatrenia by mali byť nevyhnutnou súčasťou zvyšovania výdavkov na danú profesiu. Realokácia dnes neefektívne vynakladaných zdrojov a dodatočné navýšenie zdrojov podmienené reformami a rozpočtovými možnosťami vytvorí lepšie pracovné podmienky pre verejných zamestnancov a priestor pre lepšie služby občanom.

Pri výrazných rozdieloch v počtoch zamestnancov alebo výške miezd jednotlivých profesií medzi Slovenskom a vyspelými krajinami revízia navrhuje ciele zvýšenie výdavkov s cieľom priblíženia sa medzinárodnému priemeru. Cieľový stav dosiahnuť sektorovo priemernú zamestnanosť a úroveň odmeňovania v porovnaní s priemerom EÚ je pritom indikatívny. Plánované hodnoty odporúča revízia prehodnotiť po troch rokoch, najmä s ohľadom na dosahované výsledky sektora a uskutočnené reformy.

Dorovnanie miezd v zaostávajúcich profesiách sa môže udiat' arbitrárne zvoleným tempom. Závisí od možností verejných financií s rešpektovaním cieľov vlády pre hospodárenie štátu.

Najviac zaostávajúce profesie, ktoré stanovuje revízia ako priority z hľadiska výšky miezd alebo počtov zamestnancov, sú učelia (mzdy), zdravotné sestry (počet) a sociálni pracovníci (počet aj mzdy). Dofinancovanie týchto sektorov je hlavným predpokladom na zlepšenie zaostávajúcich výsledkov. Nevyhnutná je aj realizácia revíziou pomenovaných reformných opatrení. Z úradníckych pozícií zaostávajú najmä mzdy manažérov, IT pracovníkov, právnikov a analytikov.

Revízia výdavkov identifikovala úsporné opatrenia vo výške 765 mil. eur a ďalšie realokačné opatrenia, ktoré vytvoria časť potrebného finančného priestoru a prispievajú k lepšiemu využitiu súčasných zdrojov. Priestor na lepšie odmeňovanie identifikuje revízia výdavkov v prvom rade hľadaním neefektívnosti v rámci verejnej správy a vynucovaním už deklarovaných úspor ako napríklad v prípade IT projektov

Ako jedno z kľúčových opatrení definuje revízia 10 % zníženie počtov zamestnancov v ústrednej štátnej správe. Vhodným nástrojom na dosiahnutie cieľa sú optimalizačné audity vykonávané internými

kapacitami štátu. Auditmi by postupne mali prejsť všetky ministerstvá a orgány ústrednej štátnej správy (potenciál 147 mil. eur) a kľúčové štátne podniky. Audity vykonané internými kapacitami poskytnú konkrétne a udržateľné opatrenia namiesto plošných a neudržateľných znižovaní výdavkov z minulosti. Celkový cieľ 10 % úspory je nižší ako potenciál už vykonaných auditov, ktoré identifikovali úspory na úrovni 20 % výdavkov na kompenzácie. Príkladmi sú analýza podporných a prierezových činností ministerstiev (Kapitola 5.1), výsledky auditov vykonaných v Slovenskom vodohospodárskom podniku (v spolupráci s BCG) a ďalších štátnych podnikoch, ale aj staršie audity ministerstiev financií (2004), obrany (2005), kultúry (2009).

Úspory na mzdových výdavkoch sa pritom nemôžu prejaviť na zvýšených výdavkoch na externé služby vrátane dohôd o práci vykonávaných mimo pracovného pomeru, ktoré budú monitorované. Časť týchto úspor by mala byť použitá na drahé profesie v rámci rezortu, v súlade so závermi auditu.

Zefektívnením podporných a prierezových činností ministerstiev a ich podriadených organizácií je možné ušetriť viac ako 44 mil. eur ročne. V podporných a prierezových činnostiach pracuje približne každý tretí zamestnanec ministerstiev a takmer každý desiaty zamestnanec podriadených organizácií. Znížením nákladov 12 ústredných orgánov a ich podriadených organizácií na úroveň mediánu je možné v krátkom horizonte dosiahnuť úsporu 18 mil. eur. Vytvorením rezortných podporných centier je možné v strednodobom horizonte zvýšiť úsporu na 32 mil. eur ročne. Cieľom je v dlhodobom meradle vytvoriť niekoľko štátnych servisných centier, čo by malo ušetriť viac ako 44 mil. eur ročne oproti súčasnosti.

Finančne významné úspory môže priniesť koncentrácia výkonu samospráv do väčších celkov a zníženie počtu policajtov na európsky priemer. Revízia odporúča reformu územno-správneho usporiadania tak, aby výkon správy rozdrobených obcí bol sústredený do väčších celkov, čo by prinieslo kvalitnejšie služby a potenciálnu úsporu 396 mil. eur ročne. Postupné zníženie počtu policajtov na európsky priemer zníži celkové mzdové náklady o 96 mil. eur, dodatočná úspora vznikne aj na výbroji a výstroji. Zníženie počtu policajtov je možné dosiahnuť neobsadzovaním uvoľnených miest vrátane odchodu na dôchodok a scivilňovaním pozícií. Implementácia týchto opatrení si však vyžaduje dlhší čas.

Významná časť prostriedkov na lepšie ohodnotenie učiteľov sa nachádza v sektore. Úprava počtu akademických pracovníkov na študenta na úroveň ČR a počtu neučiteľov na úroveň roka 2010 by vysokým školám ročne uvoľnila približne 91 mil. eur. Rovnako, racionalizácia siete v regionálnom školstve by mohla priniesť úsporu vo výške približne 17 mil. eur, z toho asi 15 mil. eur na osobných výdavkoch. Zároveň by presun študentov do väčších škôl pomohol k vyššej kvalifikovanosti výučby ako v malých školách.

1 Opatrenia revízie výdavkov

Hlavnou motiváciou revízie je vytvoriť priestor pre produktívnejšie investície. Lepšie rozdelenie zdrojov a lepšie podmienky zamestnancov podpora efektívnejšiu a výkonnejšiu verejnú správu, s cieľom zlepšiť služby občanom.

Úsporné opatrenia a realokácia dnes neefektívne vynakladaných zdrojov vytvoria časť potrebného finančného priestoru a prispejú k lepšiemu využitiu súčasných zdrojov. Ako jedno z kľúčových opatrení definuje revízia 10 % zníženie počtov zamestnancov v ústrednej štátnej správe. Revízia navrhuje ciele, nie plošné opatrenia, ktoré sa v minulosti ukázali byť neudržateľné. Hlavným nástrojom na doručenie tohto opatrenia sú audity na ministerstvách a v štátnych podnikoch. Už uskutočnené audity, ako aj zahraničné skúsenosti potvrdzujú, že potenciál úspor vo výške približne 10 % rozpočtov je realistický. Alokácia dodatočných budúcich zdrojov vyžaduje nasmerovanie do oblastí, ktorých zamestnanci zaoštvávajú v pomere ku priemerným mzdám voči kolegom v zahraničí najviac.

Nevyhnutnou súčasťou zvyšovania miezd musia byť reformné opatrenia, ktoré zabezpečia zlepšovanie výsledkov, v opačnom prípade je rizikom dražší systém bez lepších výsledkov. Navyšovanie zdrojov musí byť podmienené konkrétnymi reformnými opatreniami a rozpočtovými možnosťami. Medzinárodné výsledky Slovenska v oblastiach, ktoré revízia identifikuje ako prioritné na dofinancovanie (vzdelávanie, zdravotníctvo), sú pritom nízke. Podmienenie dodatočných finančných zdrojov uskutočnením štrukturálnych reforiem odporúčajú aj medzinárodné organizácie (IMF, EC 2017). Inak môže dôjsť k zvýšeniu nákladov bez zlepšenia výsledkov systému (napr. prudký rast platov lekárov vo Veľkej Británii (IMF, 2015), alebo na Slovensku (IFP, 2012). Navyšovanie zdrojov² odporúča revízia podmieniť konkrétnymi reformnými opatreniami.

Dorovnanie miezd v zaoštvávajúcich profesiách sa môže udiat' arbitrárne zvoleným tempom. Závisí od možností verejných financií s rešpektovaním cieľov vlády pre hospodárenie štátu a plnenia reformných opatrení stanovených revíziou. Konkrétna výška hodnotových opatrení bude závisieť od disponibilného priestoru pri príprave rozpočtu verejnej správy na príslušné roky.

Hodnotové opatrenia - dorovnanie do 2027

Opatrenie	Zdroj financovania	Dodatočné výdavky oproti ZS (mil. eur)		Zodpovedný
		Prvý rok	Potenciál	
1 Zvýšiť kompenzácie učiteľov v regionálnom školstve na priemer EÚ do roku 2027 súčasne s realizáciou reforiem	ŠR + samosprávy	113	883	MŠVVaŠ, MF SR
2 Zvýšiť počet zdravotných sestier v ústavnej starostlivosti na úroveň EÚ do roku 2027 a zvýšiť ich kompetencie	zdravotné poistenie	8	54	MZ SR, MF SR
3 Zvýšiť kompenzácie a počty pracovníkov v sociálnych službách na úroveň ČR do roku 2027 súčasne s realizáciou reforiem	ŠR + samosprávy	28	250	MPSVaR, MF SR
4 Znížiť počet VŠ učiteľov na žiaka na úroveň ČR a súčasne zvýšiť platy VŠ učiteľov na priemer EÚ do roku 2027 súčasne s realizáciou reforiem	ŠR	1	16	MŠVVaŠ, MF SR
5 Zvýšiť kompenzácie vysokokvalifikovaných pozícií v štátnej správe	ŠR	21	40	ÚV SR, MF SR, MPSVaR
Spolu		171	1 243	

ZS – základný scenár je popísaný detailne v Box 1.

Pozn. Okamžitá implementácia - podľa mzdovej obálky roka 2020; Prvý rok – podľa predpokladaných výdavkov v roku 2021

² Pokiaľ nie je pri konkrétnom opatrení uvedené inak, kvantifikácia dodatočných výdavkov alebo úspor zohľadňuje iba osobné výdavky na zamestnancov, a nie iné výdavky s nimi spojené (kancelárske priestory, počítačové vybavenie a podobne).

Hodnotové opatrenia - dorovnanie do 2030

Opatrenie	Zdroj financovania	Dodatočné výdavky oproti ZS (mil. eur)		Zodpovedný
		Prvý rok	Potenciál	
1 Zvýšiť kompenzácie učiteľov v regionálnom školstve na priemer EÚ do roku 2030 súčasne s realizáciou reforiem	ŠR + samosprávy	72	883	MŠVVaŠ, MF SR
2 Zvýšiť počet zdravotných sestier v ústavnej starostlivosti na úroveň EÚ do roku 2030 a zvýšiť ich kompetencie	zdravotné poistenie	6	54	MZ SR, MF SR
3 Zvýšiť kompenzácie a počty pracovníkov v sociálnych službách na úroveň ČR do roku 2030 súčasne s realizáciou reforiem	ŠR + samosprávy	19	250	MPSVaR, MF SR
4 Znížiť počty VŠ učiteľov na žiaka na úroveň ČR a súčasne zvýšiť platy VŠ učiteľov na priemer EÚ do roku 2030 súčasne s realizáciou reforiem	ŠR	1	16	MŠVVaŠ, MF SR
5 Zvýšiť kompenzácie vysokokvalifikovaných pozícií v štátnej správe	ŠR	21	40	ÚV SR, MPSVaR, MF SR
Spolu		119	1 243	

ZS – základný scenár je popísaný detailne v Box 1.

Pozn. Okamžitá implementácia - podľa mzdovej obálky roka 2020; Prvý rok – podľa predpokladaných výdavkov v roku 2021

Úsporné opatrenia

Opatrenie	Zdroj financovania	Prvý rok	Potenciál ³ (mil. eur)	Zodpovedný
1 Audity na ministerstvách	ŠR	37	147	ÚV SR, MF SR, MV SR
2 Optimalizovať podporné a prierezové činnosti na ministerstvách a v pridružených organizáciách	ŠR	9	44	MF SR, MV SR, ministerstvá
3 Monitorovať a vynuocovať deklarované úspory z IT projektov	ŠR	2	104*	prijímatelia
4 Optimalizovať zamestnanosť v štátnych podnikoch	štátne podniky	33	67	MF SR
5 Znížiť počet policajtov na priemer EÚ do roku 2027	ŠR	16	96	MV SR
6 Racionalizovať školskú sieť v regionálnom školstve	ŠR	1	15	MŠVVaŠ SR
7 Optimalizovať počet nepedagogických zamestnancov na VŠ	ŠR	44	44	MŠVVaŠ SR
8 Sústrediť výkon samospráv do väčších celkov od roku 2023	samosprávy	0	396	MV SR, MF SR
Spolu		131	765	

* Úspory z IT projektov môžu mať prekryv s úsporami v podporných a prierezových činnostiach. Úspory tiež zahŕňajú iné organizácie ako ministerstvá.

Opatrenia pre lepšie riadenie

Opatrenie	Oblasť	Zodpovedný
1 Pravidelné optimalizačné audity na ministerstvách	optimalizácia	ÚV SR, ministerstvá
2 Pravidelné výkonnostné audity v štátnych podnikoch	optimalizácia	MF SR, ministerstvá
3 Znížiť počet voľných pracovných miest v štátnej správe na 5 %	rozpočtovanie	MF SR
4 Naviazať valorizácie miezd zdravotníckych pracovníkov na infláciu	odmeňovanie	MZ SR, MF SR
5 Zrušiť špecifické platové koeficienty vybraných inštitúcií	odmeňovanie	ÚV SR, NKÚ SR, KNR SR, KP SR, KVOP SR, KÚS SR
6 Rozpočtovať EÚ fondy na mzdy	rozpočtovanie	MF SR
7 Zahnúť rozpočtovanie odmien do prípravy rozpočtu	rozpočtovanie	ministerstvá

³ Potenciál úsporných opatrení je v prípade naplnenia v trojročnom horizonte valorizovaný očakávaným rastom miezd. Väčšina z úsporných opatrení je plne realizovateľná v horizonte 4 rokov, okrem úspor z IT projektov, zníženia počtu policajtov a reformy samospráv.

Opatrenia pre lepšie riadenie

	Opatrenie	Oblasť	Zodpovedný
8	Zvýšiť flexibilitu v odmeňovaní štátnych a verejných zamestnancov s dôrazom na ich výkon	odmeňovanie	ÚV SR, MF SR
9	Zvýšiť možnosti zamestnávania bakalárov v štátnej správe a prehodnotiť uznávanie praxe	riadenie	ÚV SR
10	Posilniť centrálné riadenie ľudských zdrojov	riadenie	ÚV SR
11	Prehodnotiť inštitucionálne usporiadanie kolektívneho vyjednávania	riadenie	MPSVaR SR
12	Analyzovať zavedenie príspevkov zohľadňujúcich regionálne rozdielnu mzdovú úroveň	odmeňovanie	ÚV SR, MPSVaR SR, MF SR

1.1 Hodnota

1. Opatrenie: Zvyšovať kompenzácie učiteľov v regionálnom školstve tak, aby v porovnaní s priemernou mzdou vysokoškolsky vzdelaných dosiahli priemer EÚ. Podmienkou je uskutočnenie reforiem vedúcich k lepšiemu prepojeniu odmeňovania na kvalitu. Revízia navrhuje rast miezd pedagogických a odborných zamestnancov v regionálnom školstve od roku 2021 do roku 2027 o približne 10 % ročne, opatrenie by si vyžiadalo zvýšenie výdavkov oproti základnému scenáru o približne 113 mil. eur v prvom roku. V prípade dorovnania do roku 2030 by bolo zvýšenie v prvom roku 72 mil. eur. Konkrétne zvýšenie bude závisieť od možnosti verejných financií.

Z početných skupín verejných zamestnancov zaostávajú platmi najviac pedagogickí a odborní zamestnanci v regionálnom školstve. Tarifné mzdy učiteľov rástli na Slovensku rýchlejšie ako v krajinách EÚ, od roku 2012 do 2017 sa zvýšili o približne 44 %, čo je vyšší nárast ako vo väčšine krajín EÚ. Priemer krajín EÚ s dostupnými údajmi bol 12 % (Graf 51). V rovnakom období však vzrástli aj mzdy VŠ vzdelaných zamestnancov, a to približne o 20 %. Podľa prieskumu OECD tak zarábali slovenskí učitelia v roku 2017 iba 65 % mzdy vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov, priemer krajín OECD a EÚ je okolo 90 %. Z vyspelých krajín majú učitelia nižšie mzdy iba v ČR. Úspešné krajiny v poslednom testovaní PISA, napríklad Estónsko, Fínsko či Poľsko, platia svojich učiteľov lepšie ako Slovensko (Kapitola 5.2), výška platov je pritom významným prvkom atraktivity povolania.

Po zvýšení miezd o 10 % v rokoch 2019 a 2020 (zahrnuté v základnom scenári, Box 1) by mal priemerný plat učiteľov regionálneho školstva dosiahnuť približne 68 % miezd vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov. Aby platy v súlade s Národným programom výchovy a vzdelávania (NPRVaV) do roku 2027 dosiahli priemernú úroveň OECD a EÚ, musia od roku 2021 rásť približne o 10 % ročne, pričom tempo rastu bude nevyhnutné periodicky prehodnocovať. Opatrenie a jeho finančný vplyv zohľadňuje aj potrebný mierny rast počtu učiteľov. **Nevyhnutnou súčasťou zvyšovania miezd učiteľov musia ale byť reformné opatrenia, ktoré zabezpečia zlepšovanie výsledkov vo vzdelávaní.** Mnohé z nich už boli pomenované vo vládnych materiáloch - v Revízii výdavkov na vzdelávanie a v Národnom programe reforiem SR.

Zvýšenie miezd pritom nemusí byť plošné, malo by cieľiť na zlepšovanie výsledkov, napríklad prostredníctvom zatriktívnenia učiteľskej profesie pre mladých absolventov, učiteľov vybraných predmetov alebo učiteľov pracujúcich so žiakmi so špeciálnymi vzdelávacími potrebami.

2. Opatrenie: Zvýšiť počet zdravotných sestier v ústavnej starostlivosti. Revízia navrhuje zvyšovať počet zdravotných sestier približne o 1,5 % ročne (približne 320 zdravotných sestier), tak aby do roku 2027 dosiahli pri zohľadnení vekovej štruktúry obyvateľstva priemernú úroveň krajín EÚ. Opatrenie si vyžiada v prvom roku zvýšenie výdavkov oproti základnému scenáru (Box 1) o približne 8 mil. eur.

Platy zdravotných sestier dosahujú po zvýšení v roku 2019 takmer medzinárodný priemer. V roku 2015 zarábali zdravotné sestry 97 % priemeru v hospodárstve (priemer EÚ 110 %), zvýšením o približne 16 % v roku 2019 sa takmer dorovnajú na medzinárodný priemer (107 %) (IZP, ÚHP, 2018). Zostávajúcou otázkou sú počty zdravotných sestier.

Na Slovensku chýba minimálne 3,5-tisíc zdravotných sestier, po zohľadnení demografického vývoja do roku 2030 to môže byť až 6 400 (Kapitola 2.4), ukázala analýza MZ SR založená na medzinárodnom porovnaní. Počet slovenských sestier medzi rokmi 2000 a 2015 značne klesol, v krajinách EÚ bol trend opačný. Počet sestier ovplyvňuje kvalitu starostlivosti a udržateľnosť systému - v nemocniciach s vysokým počtom pacientov na sestru vzrastá pravdepodobnosť, že pacient zomrie po operácii, u sestier rastie nespokojnosť s prácou a viac z nich trpí syndrómom vyhorenia (IZP, ÚHP, 2018).

Zvýšenie počtu zdravotných sestier musí byť sprevádzané reformami systému. Definovali ich vládne materiály – Národný program reforiem SR a Revízia výdavkov na zdravotníctvo II. (IZP, ÚHP, 2019).

3. Opatrenie: Zvýšiť počet a kompenzácie sociálnych pracovníkov tak, aby dosiahli porovnateľnú úroveň ako v ČR. Revízia navrhuje rast zamestnanosti v sociálnych službách o takmer 4 % ročne, rast miezd od roku 2021 o 8,5 % ročne. Opatrenie si vyžiada zvýšenie výdavkov oproti základnému scenáru o približne 28 mil. eur v prvom roku, v prípade dorovnania do roku 2027.

Porovnanie zohľadňujúce vekovú štruktúru obyvateľstva naznačuje nižší počet pracovníkov v sociálnych službách na Slovensku, napriek rozdielom v organizácii sociálnych služieb medzi SR a ČR. Tiež by mali rásť aj mzdy sociálnych pracovníkov, ktoré dosahovali iba 55 % priemernej mzdy⁴, v ČR boli na 70 %. Pre dorovnanie úrovne miezd v ČR do roku 2027 musia mzdy sociálnych pracovníkov od roku 2021 rásť približne o 8,5 % ročne.

Tempo rastu bude nevyhnutné periodicky prehodnocovať, aj pre možný dodatočný dopyt vyvolaný starnutím populácie (kapitola 2.4). Nevyhnutnou súčasťou navrhovaných zmien by mali byť opatrenia zamerané na zlepšovanie kvality poskytovaných sociálnych služieb a rozšírenie prístupu k nim. Na problémy ako s prístupom, tak aj s kvalitou sociálnych služieb upozorňuje Slovensko aj hodnotenie Slovenska Európskou komisiou v roku 2019 (EC, 2019).

4. Opatrenie: Znížiť počet vysokoškolských učiteľov na študenta na úroveň ČR, súčasne so zvýšením plátov vysokoškolských učiteľov na priemer EÚ do roku 2027. Revízia navrhuje pokles počtu vysokoškolských učiteľov na vysokých školách o približne 2,5 % ročne a zároveň nárast kompenzácií približne o 8 % ročne.

Medzinárodné porovnanie ukazuje relatívne vysoký počet akademických zamestnancov na vysokých školách vzhľadom na počet študentov. Kým ešte v roku 2010 bol pomer iba mierne nižší ako priemer členských krajín OECD (14,9 vs. 15,5), v roku 2017 už klesol na 12 študentov na učiteľa na Slovensku oproti 16 v krajinách OECD (kapitoly 2.3 a 5.2). V roku 2018 bolo na verejných VŠ v ČR s podobným systémom vysokého školstva pomer 14,9 študenta na akademického pracovníka, podľa rovnakej metodiky je ich v SR 12,5.

⁴ Eurostat, SES, prieskum o štruktúre miezd. Podrobnosti na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/structure-of-earnings-survey>

Zároveň, mzdy vysokoškolských učiteľov v medzinárodnom porovnaní zaostávajú za priemerom krajín EÚ. Slovenskí učiteľia na vysokých školách v roku 2014 zarábali približne 92 % mzdy vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov, priemer 14 krajín EÚ s dostupnými údajmi bol približne 116 %.⁵

Revízia navrhuje súbežné znižovanie počtu vysokoškolských učiteľov na úroveň roka 2018 v ČR a zvyšovanie ich plátov na priemer EÚ do roku 2027. Zníženie počtu vysokoškolských učiteľov tak, aby v pomere k počtu študentov dosiahli úroveň ČR, by uvoľnilo približne 47 mil. eur na rast miezd alebo iné priority. Požadované tempo poklesu zamestnanosti (približne 2,5 % ročne, okolo 240 ľudí) nepresahuje mieru bežnej fluktuácie vrátane odchodov do dôchodku. Opatrenie tak neplánuje náklady na odstupné. Navrhovaný rast miezd dosahuje 8 % ročne, výdavky na zvýšenie miezd nad rámec základného scenára by teda v prvých rokoch mali byť takmer pokryté z prostriedkov ušetrných znížením počtu zamestnancov.

Zvyšovanie miezd vysokoškolských učiteľov musí byť sprevádzané opatreniami podporujúcimi rast kvality vzdelávania a vedy. Rovnako ako reformy regionálneho školstva, aj tieto sú pomenované vo vládných materiáloch – v Revízii výdavkov na vzdelávanie a každoročne aj v Národnom programe reforiem SR.

5. Opatrenie: Zvýšiť kompenzácie vybraných vysokokvalifikovaných pozícií v štátnej správe spolu so zvyšovaním zodpovednosti za výsledky. Revízia predpokladá výdavky na opatrenie v prvom roku vo výške 21 mil. eur, po úplnej implementácii 40 mil. eur.

Približne 7,5 tisíc úradníkov zarába výrazne menej ako ich náprotivky v súkromnom sektore. Jedná sa predovšetkým o riadiacich pracovníkov (manažérov), právnikov, analytikov či pracovníkov IT, ktorí sú v súkromnom sektore ohodnotení vysoko nad rámec štandardných platových tabuliek štátu. Neschopnosť zaplatiť zamestnancov vedie v mnohých prípadoch buď k ich nižšej kvalite alebo k nutnosti obstaráť niektoré služby dodávateľsky, často za výrazne vyššie náklady (Kapitola 3.3). Mechanizmus umožňujúci vyplatenie plátov mimo štandardných tabuliek – tzv. osobný plat⁶ – je využívaný zriedkavo. Náklady na takýchto vysokokvalifikovaných, drahých zamestnancov nie sú plánované samostatne.

Odhad dorovnania miezd pracovníkov vo vysokokvalifikovaných povolaniach

	súkromný sektor mzda 2020*	štát mzda 2020*	mesačný príspevok 2020**	počet verejných zamestnancov	Ročný vplyv 2020** (v mil. eur)
Riadiaci pracovníci	3 557	2 590	611	1 321	13,1
Právnicki	2 393	1 742	412	746	5,0
IT	2 832	1 711	838	604	8,2
Technické povolania	2 187	1 703	265	1 520	6,5
Iné	2 321	1 958	131	3 340	7,1
z toho					
Projektoví špecialisti/manažéri, špecialisti vnútornej kontroly a podobní	2 400	1 911	249	1 328	5,4
Špecialisti v oblasti stratégie a rozvoja	2 378	2 102	38	1 528	0,9
Spolu				7 531	39,9

* odhad na základe mzdových dát roka 2017 a odhadovaného rastu miezd

Zdroj: prepočty ÚHP z ISCP, Platy 1-02

** dorovnanie mesačných miezd na úroveň 90 % mzdy v súkromnom sektore

Revízia navrhuje postupne zvýšiť mzdy v profesiách, v ktorých štát výrazne zaostáva za súkromným sektorom za súčasného posilnenia systému kontroly osobných plátov. Súčasťou opatrenia musí byť aj vypracovanie metodiky na využívanie, schvaľovanie aj pravidelné prehodnocovanie osobných plátov. V niektorých prípadoch by mohlo byť efektívne vysokokvalifikovaných a špecializovaných pracovníkov zdieľať medzi úradmi (kapitola 5.1). Dorovnanie miezd výrazne zaostávajúcich profesií na úroveň 10 % pod súkromným sektorom

⁵ SES, prieskum o štruktúre miezd. Podrobnosti na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/structure-of-earnings-survey>

⁶ Osobný plat definuje § 129 zákona č. 55/2017 Z. z. a §7a zákona č. 553/2003.

odhaduje revízia výdavkov na 40 mil. eur ročne. Vzhľadom na komplexnosť opatrenia bude nábeh postupný, v prvom roku by mali výdavky dosiahnuť približne polovicu odhadovanej sumy.

1.2 Úspora

Revízia výdavkov identifikovala úsporné opatrenia za 765 mil. eur, ktoré vytvoria finančný priestor na hodnotové opatrenia a prispievajú tak k lepšiemu využitiu súčasných zdrojov. Priestor na lepšie odmeňovanie identifikuje revízia výdavkov v prvom rade hľadaním neefektívnosti v rámci verejnej správy a vynucovaním už deklarovaných úspor, napríklad v prípade IT projektov. Časť z úspor je pritom dosiahnuteľná pomerne rýchlo.

1. Opatrenie: Ako kľúčové opatrenie revízia navrhuje 10 % zníženie počtov zamestnancov v ústrednej štátnej správe. Nástrojom na dosiahnutie cieľa sú optimalizačné audity vykonávané internými kapacitami štátu. Výsledky existujúcich auditov vo vybraných inštitúciách identifikovali potenciál znížiť počty zamestnancov o 20 % a zarobiť si na produktívnejšie investície v ľudských zdrojoch. Kvantifikácia by sa mala spresniť po uskutočnení auditov.

Revízia odporúča audity na všetkých ministerstvách a orgánoch ústrednej štátnej správy (potenciál úspory 147 mil. eur)⁷ a v kľúčových štátnych podnikoch. Optimalizačné audity sa zamerávajú na rozsah, organizáciu a nákladovú efektívnosť vykonávaných činností. Podľa potreby sa budú venovať napríklad optimalizácii procesov či kontrole nákladov vrátane analýz dohôd o práci vykonávaných mimo pracovného pomeru. Audity vykonané internými kapacitami poskytnú konkrétne a udržateľné opatrenia namiesto plošných a neudržateľných znížení výdavkov z minulosti. Celkový cieľ 10 % úspory je nižší ako potenciál už vykonaných auditov, ktoré identifikovali úspory výdavkov na kompenzácie na úrovni 20 %. Príkladmi sú analýza podporných a prierezových činností ministerstiev (kapitola 5.1), výsledky auditov vykonaných v Slovenskom vodohospodárskom podniku (v spolupráci s BCG) a ďalších štátnych podnikoch, optimalizačný projekt Úradu vlády SR (2019), ale aj staršie audity ministerstiev financií (2004), obrany (2005), kultúry (2009). Úspory na mzdových výdavkoch sa nemôžu prejaviť na zvýšených výdavkoch na externé služby vrátane dohôd o práci vykonávaných mimo pracovného pomeru, ktoré budú monitorované.

1.1. Optimalizovať podporné a prierezové činnosti na ministerstvách a v pridružených organizáciách.

Ústredné orgány štátnej správy a ich príspevkové a rozpočtové organizácie⁸ vynakladajú ročne na podporné a prierezové činnosti (napríklad personalistiku, IT, účtovníctvo atď.) takmer 150 mil. eur (interné aj externé náklady vrátane dohôd o práci vykonávaných mimo pracovného pomeru), pracuje v nich každý piaty zamestnanec⁹. Robia tak s rozdielnou nákladovou efektívnosťou, aj po zohľadnení veľkosti organizácií (kapitola 5.1).

Vysoká variabilita výdavkov na podporné a prierezové činnosti a ich podobnosť naprieč organizáciami poukazujú na potenciál optimalizácie nákladov na zabezpečenie týchto služieb. Identifikované boli tri opatrenia:

a) Optimalizácia podporných a prierezových činností v rámci súčasného organizačného nastavenia.

V rámci organizácií sledovaných analýzou (11 ministerstiev a Úrad vlády spolu s ich príspevkovými a rozpočtovými organizáciami) by optimalizácia v oblastiach identifikovaných ako nákladovo neefektívne v porovnaní s ostatnými úradmi priniesla úsporu vo výške 18 - 28 mil. eur. Výška potenciálnej úspory sa líši v závislosti od zvolenej ambície (dosiahnutie nákladovej efektívnosti druhej najlepšej alebo mediánovej organizácie v skupine). Dodatočnú úsporu

⁷ Podrobnosti ku kvantifikácii potenciálnej úspory sa nachádzajú v Príloha 1.

⁸ S výnimkou MV SR, Finančnej správy, UPSVR, zdravotníckych zariadení a kapitol, ktorých zamestnanci požívajú osobitnú ochranu z dôvodu zákona alebo politickej kultúry.

⁹ Podiel zamestnancov pracujúcich v podporných činnostiach sa líši v závislosti od veľkosti organizácie.

vo výške 11 – 13 mil. eur by priniesla optimalizácia podporných činností ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

b) Centralizácia podporných a prierezových činností do rezortných servisných centier má podľa odhadov zo zahraničia¹⁰ potenciál znížiť náklady o 15 - 20 % voči stavu pred optimalizáciou. V prípade rezortnej centralizácie činností ľudských zdrojov, financovania, práva, verejného obstarávania, vnútornej správy a IT (činnosti s predpokladom na centralizáciu¹¹) by úspora v ústredných orgánoch štátnej správy a ich podriadených organizáciách predstavovala 32 mil. eur. Súčasťou tohto potenciálu je úspora už dosiahnutá v prvej fáze.

c) Vytvorenie spoločných centier podporných a prierezových činností v rámci štátu by podľa skúseností zo zahraničia¹² umožnilo ušetriť až tretinu nákladov na činnosti s predpokladom na centralizáciu (44 mil. eur v roku 2020). V prípade štátnej a rezortnej centralizácie sa taktiež dá očakávať zvýšenie efektivity a kvality poskytovaných služieb. Pilotným projektom by mohla byť postupná centralizácia podporných a prierezových činností ministerstiev s najvyššími relatívnymi nákladmi na ministerstvo financií¹³ s následným zapojením ďalších ministerstiev. Jedným zo základných predpokladov pre úspech rezortnej a štátnej centralizácie je štandardizácia procesov a zjednotenie informačných systémov. Na Slovensku by túto úlohu mohol zohrať projekt reformy podpornej a ekonomickej agendy štátu MF SR – Centrálny ekonomický systém. Jeho cieľom je zjednotenie činností ministerstiev a podriadených organizácií najmä v ekonomickej agende.

1.2. Monitorovať a vynucovať deklarované úspory z IT projektov. Opatrenie má v roku 2029 potenciál usporiť 104 mil. eur na mzdových nákladoch (takmer 5 tisíc prepočítaných úväzkov). Opatrenie sa môže čiastočne prekrývať s opatrením 1.1 – Optimalizácia podporných a prierezových činností na ministerstvách a v podriadených organizáciách, zároveň zahŕňa aj úspory v iných organizáciách ako opatrenie 1.

Predkladatelia IT projektov financovaných z Operačného programu Integrovaná infraštruktúra (OP II) sa zaviazali priniesť úsporu mzdových nákladov. Deklarované úspory na ľudských zdrojoch z predošlého programového obdobia (Operačný program Informatizácia spoločnosti) nie je možné vierohodne odpočítavať a pravdepodobne sa nezrealizovali.

Deklarované úspory projektov OP II musia byť monitorované a vynucované v rámci zostavovania rozpočtu verejnej správy, v závažných ukazovateľoch zamestnanosti a výdavkov na mzdy. Okrem úspor vyplývajúcich z absolútnej redukcie počtu pracovníkov prinesú projekty dodatočné úspory s potenciálom 550 úväzkov (11 mil. eur ročne) znížením nákladov na ešte len plánované činnosti.

Najvýraznejšiu úsporu majú priniesť projekty MV SR *Centrálne komponenty správneho konania vo verejnej správe* (úspora 461 zamestnancov) a *Digitálne pracovné prostredie zamestnanca MV SR (workdesk)* (úspora 291 zamestnancov). Ich cieľom je elektronizácia spisov správneho konania, čím sa odbúrava časovo náročná fyzická práca so spisom a jeho archiváciou, a zjednotenie viacerých systémov do jedného. Tým sa eliminuje potreba duplicitného zadávania vstupov a práce s viacerými obrazovkami naraz. Úsporu vyše 500 zamestnancov (úradníkov aj strážnikov) prinesie aj *Optimalizácia procesov riadenia a prevádzky Zboru väzenskej a justičnej stráže*, ktorý elektronizuje životné situácie odsúdených, čím odbúrava administratívnu prácu zamestnancov s ich vybavením (napr. podávanie žiadostí ohľadom nakladania s finančnými prostriedkami obvineného alebo odsúdeného). Ďalšiu významnú úsporu (507 zamestnancov) má priniesť projekt MS SR - *Centralizovaný systém*

¹⁰ Napr. Štátne centrum zdieľaných služieb v Bulharsku.

¹¹ Štátne centrum zdieľaných služieb v Estónsku; ÚPSVaR; Optimalizácia podporných činností MV SR; PwC. 2019. *Review of DataCenter Budget Unit in Slovakia*.

¹² Štátne centrum zdieľaných služieb v Estónsku.

¹³ MF SR už v súčasnosti podporuje výkon podporných a prierezových činností vybraných organizácii Ekonomickým informačným systémom a pre ÚPVII zabezpečuje napr. mzdové účtovníctvo. V budúcnosti tak bude robiť Centrálnym ekonomickým systémom.

súdneho riadenia pri spracovaní súdnych výkazov a evidovaní súdnych rozhodnutí najmä vďaka automatizácii a vydávaniu rozhodnutí v štruktúrovanej podobe.

Prezentovaná úspora zahŕňa len úsporu nákladov na ľudské zdroje. Ďalšie prínosy IT projektov môžu byť realizované napríklad znížením prevádzkových nákladov, úsporou času občanov alebo dosiahnutím kvalitatívnych prínosov, ktoré nie je možné dôveryhodne vyjadriť ako úsporu času a nákladov (nižšie spoločenské škody, zvýšenie spokojnosti s poskytovanými službami). Dosiahnutie vyššie popísaných prínosov si môže vyžadovať krátkodobé zvýšenie mzdových nákladov, ak je potrebné naplniť informačný systém údajmi. Kompletný zoznam zahrnutých projektov obsahuje Príloha 2.

Očakávané úspory z IT projektov OPII (oproti 2018, mil. eur a FTE)

Predkladateľ (kapitola)	Projekt	prvý rok úspory	Druh úspory	úspora prvý rok		potenciál	
				úspora (FTE)	úspora (mil. eur)	úspora (FTE)	úspora (mil. eur)
MF SR	Centrálny ekonomický systém*	2023	ľudia	62	1,2	1 032	19,6
			prevádzka		0,0		1,7
MF SR	IS elektronickej fakturácie*	2024	ľudia	78	1,5	78	1,5
			prevádzka		-0,5		0,0
MF SR	Vybudovanie nosnej infraštruktúry bezpečného informačno-komunikačného systému FS SR	2023	ľudia	21	0,5	21	0,5
			prevádzka		-4,2		0,0
MH SR	IT platforma lepšej regulácie podľa stratégie RIA 2020	2021	ľudia	1	0,0	10	0,2
			prevádzka		0,0		0,1
MK SR	Pamiatkový informačný systém (PAMIS)	2024	ľudia	5	0,1	24	0,5
			prevádzka		-1,0		0,0
MPSVaR	Elektronizácia služieb Národného inšpektorátu práce (inšpektori a úradníci)	2023	ľudia	25	0,5	25	0,5
			prevádzka		-0,4		0,0
MS SR	Obchodný register SR	2021	ľudia	16	0,3	51	0,8
			prevádzka		0,0		0,2
MS SR	Optimalizácia procesov riadenia a prevádzky Zboru väzenskej a justičnej stráže (úradníci aj strážníci)	2024	ľudia	520	9,9	520	9,9
			prevádzka		-1,8		0,0
MS SR	Centralizovaný systém súdneho riadenia – CSSR	2024	ľudia	348	7,5	507	10,9
			prevádzka		0,0		0,0
MŠVvaŠ SR	Elektronizácia služieb regionálneho a vysokého školstva SR	2022	ľudia	386	7,3	386	7,3
			prevádzka		-0,7		0,0
MV SR	Centrálne komponenty správneho konania vo verejnej správe	2023	ľudia	461	11,2	461	11,2
			prevádzka		-2,2		0,0
MV SR	Digitálne pracovné prostredie zamestnanca MV SR (workdesk)	2024	ľudia	291	7,1	291	7,1
			prevádzka		-1,5		0,0
MV SR	Register zbraní a streliva	2023	ľudia	50	1,0	50	1,0
			prevádzka		-0,3		0,0
MV SR	Riadenie procesov a dát pre OÚ, PZ a HaZZ	2024	ľudia	52	5,2	52	5,2
			prevádzka		-1,6		0,0
MV SR	Živnostenský register	2023	ľudia	38	0,8	38	0,8
			prevádzka		0,0		0,0
MZ SR	Analytický nástroj pre podporu ekonomickej regulácie zo strany MZ SR	2024	ľudia	6	0,1	6	0,1
			prevádzka		-0,1		0,0
MZ SR	Integrovaný systém úradov verejného zdravotníctva	2022	ľudia	318	7,0	318	7,0
			prevádzka		-0,7		0,0
MZ SR	Implementácia a integrácia podporného informačného systému (IS ÚRPO)	2023	ľudia	100	2,2	100	2,2
			prevádzka		0,2		0,2

Očakávané úspory z IT projektov OPII (oproti 2018, mil. eur a FTE)

Predkladateľ (kapitola)	Projekt	prvý rok úspory	Druh úspory	úspora prvý rok		potenciál	
				úspora (FTE)	úspora (mil. eur)	úspora (FTE)	úspora (mil. eur)
MŽP SR	Jednotný prístup k priestorovým údajom a službám*	2023	ľudia	29	0,6	103	2,3
			prevádzka				0,0
SP	Modernizácia dávkových agend Sociálnej poisťovne	2022	ľudia	18	0,4	90	1,9
			prevádzka				2,9
ŠU SR	Jednotný informačný systém štatistických údajov	2023	ľudia	102	2,1	102	2,1
			prevádzka				0,0
ÚPREKAPS	Projekt rozvoja IS pre elektronické služby RÚ	2023	ľudia	50	1,0	50	1,0
			prevádzka				0,0
ÚPVII	Komplexný informačný systém riadenia výkonnosti a podpory	2022	ľudia	3	0,1	3	0,1
			prevádzka				0,0
ÚPVII	Otvorené údaje 2.0 - Rozvoj centrálnych komponentov pre kvalitné zabezpečenie otvorených údajov	2023	ľudia	2	0,0	2	0,0
			prevádzka				0,2
ÚPVII	Dátová integrácia: sprístupnenie údajovej základne VS vrátane otvorených údajov prostredníctvom platformy dátovej integrácie*	2021	ľudia	74	1,3	132	2,3
			prevádzka				0,0
ÚPVII	Zvyšovanie užítkovej hodnoty digitálnych služieb pre občanov, podnikateľov a inštitúcie verejnej správy (slovensko.sk 2.0)*	2022	ľudia	6	0,1	6	0,1
			prevádzka				0,0
ÚV SR	Centrálny informačný systém štátnej služby*	2023	ľudia	-19	-0,4	47	1,0
			prevádzka				0,0
ÚVO	Systém verejného obstarávania (SVO)*	2022	ľudia	341	6,5	347	6,6
			prevádzka				0,0
ZSSK	Informačný systém komplexného vybavenia cestujúcich	2022	ľudia	11	0,2	11	0,2
			prevádzka				1,6
spolu			ľudia			4 864	103,9
			prevádzka			0	6,9

*Zahŕňa úspory aj v iných rezortoch.

Zdroj: ÚHP

2. Opatrenie: Optimalizovať zamestnanosť v štátnych podnikoch. Už realizované audity v štátnych podnikoch identifikovali úspory na osobných nákladoch za približne 67 mil. eur.

Slovenská republika vlastní prostredníctvom orgánov štátnej správy 91 podnikov, ktoré zamestnávajú približne 73 tisíc zamestnancov. Osobné náklady často tvoria viac ako polovicu z prevádzkových nákladov. Zvýšenie efektívnosti prinesie realizácia úspor, ktoré boli identifikované už vykonanými auditmi.

Príkladom je audit Slovenského vodohospodárskeho podniku vykonaný v rámci revízie výdavkov na životné prostredie. Audit v roku 2017 identifikoval kľúčové dôvody znižujúce efektívnosť podniku (Box 16). Implementáciou opatrení z auditu mal Slovenský vodohospodársky podnik do konca roku 2020 znížiť svoje ročné prevádzkové náklady o 20 mil. eur a do ďalších dvoch rokov o dodatočných 10 mil. eur. Približne polovica úspor je spojená s odmeňovaním zamestnancov. Už realizované audity v ďalších štátnych podnikoch identifikovali úspory s potenciálom cca 58 mil. eur.

3. Opatrenie: Znížiť počet policajtov na priemer EÚ do roku 2027. Opatrenie má potenciál znížiť osobné náklady o približne 96 mil. eur ročne.

Podľa rámcového porovnania je na Slovensku v pomere k počtu obyvateľov o 20 % viac policajtov ako je priemer v EÚ. Veľkosť rozdielu naznačuje priestor na významnú úsporu, hoci detailné porovnanie vyžaduje zohľadnenie rozdielov v kompetenciách a organizácii zabezpečenia verejného poriadku a vybraných verejných

služieb a procedúr (napríklad správne konanie). Na hlbšiu analýzu sú potrebné dáta od MV SR, ktoré zatiaľ neboli poskytnuté. Rezort vnútra je však predmetom prebiehajúcej Revízie výdavkov Ministerstva vnútra SR, ktorá sa venuje aj efektívnosti v rezorte. Vzhľadom na veľký rozdiel oproti zahraničiu revízia navrhuje začať so znižovaním počtu policajtov od roku 2021, súbežne s detailnejšou analýzou tohto sektora.

Požadované tempo (cca 680 osôb / 2,6 % zamestnancov ročne) znižovania nepresahuje mieru bežnej fluktuácie vrátane odchodov do dôchodku. Úprava počtov na medzinárodný priemer by znížila ročné osobné výdavky o približne 96 mil. eur, dodatočnú úsporu by priniesli ušetrené náklady na výzbroj, výstroj a výcvik. Kvantifikácia zohľadňuje nevyhnutnú finančnú dotáciu osobitného účtu sociálneho zabezpečenia príslušníkov policajného zboru z dôvodu nižších príjmov.

4. Opatrenie: Racionalizovať školskú sieť v regionálnom školstve. Opatrenie má potenciál usporiť približne 15 mil. eur ročne.

Slovensko má naďalej príliš veľa malých škôl, približne štvrtina základných škôl má menej ako 50 žiakov. Až 80 % z nich sa pritom nenachádza v izolovaných obciach, ale v okruhu 5 km od základnej školy v susediacej obci. Neefektívna sieť odčerpáva zo systému prostriedky, z ktorých väčšinu tvoria osobné náklady na platy učiteľov. Vzdelávanie v malých školách môže byť aj menej kvalitné, nakoľko malé školy majú na druhom stupni nižšiu odbornosť výučby (IVP, 2016b). Problém môžu nepriamo indikovať aj horšie výsledky žiakov malých škôl v testovaniach v niektorých rokoch, aj keď testovania nezohľadňujú napríklad socioekonomické zázemie žiakov (IVP, ÚHP, 2017).

Nateraz nenaplneným opatrením identifikovaným revíziou výdavkov na vzdelávanie je zväzanie žiakov na 2. stupni základných škôl a zrušenie malých škôl. Ročný finančný prínos opatrenia aj po zarátaní nákladov na dopravu žiakov bol odhadovaný na 14 mil. eur, v roku 2020 by to bolo približne 17 mil. eur, z toho približne 15 mil. eur na osobných nákladoch.

5. Opatrenie: Optimalizovať počet nepedagogických zamestnancov na vysokých školách. Opatrenie má potenciál usporiť približne 44 mil. eur ročne.

Kým počet študentov vysokých škôl klesol oproti roku 2010 takmer o tretinu, počet nepedagogických zamestnancov na vysokých školách sa výrazne nezmenil. Ich počty by preto bolo vhodné upraviť spolu s optimalizáciou počtu vysokoškolských pedagógov. Na verejných vysokých školách na Slovensku pracovalo v roku 2018 približne 10 tisíc nepedagogických zamestnancov s mzdovými nákladmi 140 mil. eur. Úprava počtu nepedagogických zamestnancov na študenta na úroveň z roku 2010 by vysokým školám uvoľnila približne 44 mil. eur ročne na výraznejšie zvýšenie miezd alebo iné výdavky. Pri implementácii od septembra by boli prípadné náklady na odstupné pokryté úsporou v danom roku.

Zvýšeniu efektivity prevádzky VŠ by pomohlo zbieranie a vyhodnocovanie dát o prevádzke vysokých škôl. Tie by po analýze mohli slúžiť aj k centralizácii podporných činností vysokých škôl (podobne ako v prípade ministerstiev a podriadených organizácií, kapitola 5.1). Ministerstvo školstva môže efektívnosť podporiť aj zmenou metódy financovania, ktorá by snahy o zefektívnenie finančne motivovala.

6. Opatrenie: Koncentrovať výkon činností samospráv do väčších celkov. Opatrenie má potenciál usporiť podľa zvoleného modelu medzi 64 a 396 mil. eur ročne.

Samosprávy na Slovensku sú trikrát menšie ako priemer EÚ, povinnosť obcí poskytovať rovnaké služby bez ohľadu na veľkosť vedie k neefektívnosti. Obce do 250 obyvateľov vynakladajú na samotný výkon správy a na tovary a služby spotrebované na ich činnosť až polovicu všetkých svojich výdavkov (kapitola 5.4).

Revízia navrhuje sústredenie samospráv do väčších celkov – krátkodobo do matričných obvodov, v strednodobom horizonte do mikroregiónov. Možnú úsporu výdavkov na správu odhadla štúdia IFP na 51 až 316 mil. eur ročne v závislosti od zvoleného modelu, v cenách roku 2020 by to bolo 64 až 396 mil. eur ročne. Implementácia tohto opatrenia si bude vyžadovať dlhší časový horizont, zásadnejšie úspory je možné očakávať najskôr po komunálnych voľbách, teda v roku 2023.

Už dnes musia obyvatelia dvoch tretín obcí za matrikou cestovať do sídla matričného úradu. Sídla matričných úradov sú relatívne dostupné pre okolie a sústredenie výkonu správy do matričných obvodov by nemalo obyvateľov výrazne obmedziť. Alternatívou k sústredeniu výkonu správy, ktorá prináša pre samosprávy vyššiu úsporu (396 mil. eur ročne), sú mikroregióny – spádové oblasti pre okolité obce, kam občania pravidelne dochádzajú za prácou, vzdelaním alebo službami.

Sústredením výkonu správy podľa návrhu IFP by súčasné obce nestratili svoju identitu a naďalej by ovplyvňovali rozhodovanie o využití miestnych zdrojov. Reprezentácia súčasných obcí by bola zohľadnená aj v nových samosprávnych celkoch a časť uvoľnených peňazí by sa viazala na územie, v ktorom boli v dôsledku efektívnejšieho výkonu správy uvoľnené.

Výhodou pre malé obce by bolo rozšírenie možností čerpať EÚ fondy, ktoré sú vo viacerých oblastiach obmedzené iba pre obce s istým počtom obyvateľov. Menej rozdrobená samospráva môže tiež prispieť k rýchlejšej a efektívnejšej racionalizácii siete regionálneho školstva. Zníženie fragmentácie samospráv na Slovensku si však vyžaduje reformu samosprávneho usporiadania.

Box 1: Základný scenár výdavkov na jednotlivé profesie

Základný scenár predpokladá konštantnú zamestnanosť v jednotlivých profesiách. Pre skupiny zamestnancov s automatickým rastom miezd – zdravotníckych pracovníkov, sudcov, prokurátorov či vybraných ústavných činiteľov – zohľadňuje pre všetky roky odhadovanú výšku tohto rastu podľa prognózy MF SR. Pre ostatné profesie zahŕňa už dohodnuté navýšenie miezd verejných zamestnancov o 10 % od 1.1.2020 podľa kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa uzatvorenej v roku 2018, a valorizáciu o očakávaný rast miezd v hospodárstve na rok 2021 a nasledovné.

Predpoklady základného scenára osobných výdavkov na jednotlivé profesie

Profesia	Výdavky (mil. eur)	predpokladaný rast miezd	očakávaný medziročný nárast miezd		
			2019 O*	2019 O*	ZS 2020
učitelia – reg. šk. vrátane súkr. a cirk. škôl	1 871	10,0%	10,0%	5,3%	4,5%
ústavné sestry vrátane neverejných	458	15,1%	6,3%	6,7%	6,3%
sociálne služby	356	10,0%	10,0%	5,3%	4,5%
štátni úradníci	880	10,0%	10,0%	5,3%	4,5%
ústavní lekári vrátane neverejných	470	4,6%	6,3%	6,7%	6,3%
hasiči	108	10,0%	10,0%	5,3%	4,5%
VŠ učitelia	272	10,0%	10,0%	5,3%	4,5%
colníci	76	10,0%	10,0%	5,3%	4,5%
vybraní ústavní činitelia	9	6,3 - 50% **	6,7%	6,3%	5,3%
sudcovia	98	6,3%	6,7%	6,3%	5,3%
policajti	738	10,0%	10,0%	5,3%	4,5%
prokuratúra	66	6,3%	6,7%	6,3%	5,3%
očakávaný rast priemernej mzdy v hospodárstve		6,7%	6,3%	5,3%	4,5%
rast priemernej mzdy z roka t-1 (sudcovia, prokurátori, ústavní činitelia)		6,3%	6,7%	6,3%	5,3%
rast priemernej mzdy z roka t-2 (zdravotnícki pracovníci)		4,6%	6,3%	6,7%	6,3%

* odhad výdavkov na rok 2019

Zdroj: prepočty ÚHP

** niektorým, nie však všetkým ústavným činiteľom boli v roku 2019 po 9 rokoch odmravené platy, niektorým preto platy vzrástli medziročne o 50 %, iným (napr. ústavným sudcom) o 4,6%

1.3 Riadenie

1. Opatrenie: Pravidelné optimalizačné audity na ministerstvách.

Podrobný návod ako dosiahnuť úsporu a zlepšiť procesy pripravujú audity na ministerstvách, v ich podriadených organizáciách a vo vybraných ústredných orgánoch štátnej správy. Organizačno-procesné audity¹⁴, vrátane analýz personálnych kapacít a finančnej výkonnosti sú štandardným nástrojom zvyšovania efektivity a kvality organizácií. V posledných rokoch niektoré ministerstvá iniciovali audity zamerané práve na optimalizáciu týchto činností, audity však neboli koordinované a zistenia replikované na iných inštitúciách (Kapitola 5.1).

Po vzore pozitívnych príkladov výkonnostných auditov v štátnych podnikoch (napr. SVP) by optimalizačné audity mali podstúpiť všetky ministerstvá a vybrané ústredné orgány štátnej správy. Veľkú časť potenciálu si dal za cieľ naplniť projekt Optimalizácie procesov vo verejnej správe Ministerstva vnútra SR¹⁵. Audity by mali byť vykonávané predovšetkým internými kapacitami štátu. Prínos vlastných kapacít a koordinovaného prístupu s harmonogramom výkonu auditov bude spočívať v sústredení kľúčových znalostí, novej plošnej replikácii a implementácii výsledkov. Výsledky auditov budú verejne dostupné.

2. Opatrenie: Pravidelné výkonnostné audity v štátnych podnikoch

Podniky s väčšinou majetkovou účasťou štátu zamestnávajú približne 73 tisíc zamestnancov. Osobné náklady často tvoria viac ako polovicu z prevádzkových nákladov a revízia v nich identifikovala aj neefektivitu v porovnaní s českými spoločnosťami (Kapitola 5.3). Kľúčové dôvody, ktoré znižujú efektivitu podniku, dokážu identifikovať výkonnostné audity. Tými by postupne mali prejsť najväčšie štátne podniky v sektore verejnej správy. Doterajšie skúsenosti z pilotných projektov na podporných a prierezových činnostiach ministerstiev resp. vybraných štátnych podnikov ukazujú ako realistický cieľ 10 % úsporu.

Audity by mali byť vykonané podľa harmonogramu schvaľovaného vládou. Nemajú sa zameriavať iba na personálne náklady, ale musia byť komplexnejšie, s cieľom zefektívniť a zlepšiť výkonnosť podniku.

3. Opatrenie: Znížiť počet voľných pracovných miest v štátnej správe na 5 %. Opatrenie realokuje približne 28 mil. eur ročne.

Dlhodobé plánovanie vyššieho počtu obsadených miest za súčasného minútia prostriedkov plánovaných pre tieto miesta skresľuje informácie o skutočnej zamestnanosti a priemerných mzdových výdavkoch. V roku 2018 bolo v kapitolách rozpočtu 6,7 tisíc voľných pracovných miest (VPM). Šlo o 5 % všetkých tabuľkových miest s finančným krytím približne 180 mil. eur, 21 kapitol malo podiel VPM nad 5 %. V porovnaní so zahraničím je počet neobsadených miest štvornásobne vyšší, väčšinu neobsadených miest však predstavujú policajti a vojaci. (kapitola 4.2).

Zrušením všetkých voľných pracovných miest nad 5 % z celkového počtu plánovaných miest pri ponechaní plánovaných prostriedkov (28 mil. eur) by došlo k zníženiu počtu tabuľkových miest o 1,1 tisíc a zvýšeniu rozpočtovanej priemernej mzdy o 140 eur.

¹⁴ Pojem audit je pre potreby tohto materiálu odlišný od legislatívne ukotvených auditov – auditu účtovníctva, vládneho auditu alebo finančnej kontroly.

¹⁵ Národný projekt Optimalizácia procesov vo verejnej správe. Dostupné online: <http://www.minv.sk/?np-optimalizacia-procesov-vo-verejnej-sprave>.

Dopady zníženia počtu voľných pracovných miest v kapitolách rozpočtu, 2018

Kapitola	VPM voči upravenému rozpočtu (%)	počet zrušených miest	nárast priemernej mzdy	počet zrušených miest (3%)	nárast priemernej mzdy
Kancelária verejného ochrancu práv	35%	18	570	19	608
Kancelária prezidenta SR	23%	19	413	20	459
Kancelária Súdnej rady SR	21%	4	332	5	374
Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu	18%	42	107	47	123
Úrad na ochranu osobných údajov SR	14%	5	147	6	178
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	14%	12	177	14	217
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	14%	196	169	236	207
Úrad pre verejné obstarávanie	13%	16	139	20	176
Kancelária Najvyššieho súdu SR	11%	19	179	25	235
Národný bezpečnostný úrad	11%	16	125	20	166
z toho policajti	10%	12	108	16	150
Rada pre vysielanie a retransmisiu	11%	2	95	3	126
Najvyšší kontrolný úrad SR	9%	13	67	19	102
Správa štátnych hmotných rezerv SR	9%	4	49	7	76
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	8%	39	35	68	62
Protimonopolný úrad SR	7%	2	38	3	73
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	7%	5	41	10	94
Ministerstvo obrany SR	6%	319	29	750	70
z toho vojaci	8%	466	47	749	77
Úrad jadrového dozoru SR	6%	2	35	4	85
Generálna prokuratúra SR	6%	20	27	61	81
Ministerstvo vnútra SR	6%	354	19	1 425	78
z toho policajti	10%	1 325	85	1 796	117
z toho hasiči	2%				
z toho regionálne školstvo	1%				
vnútro ostatné	2%				
SPOLU		1 107	140	2 762	179

Zdroj: prepočet ÚHP podľa údajov z RIS, MF SR

4. Opatrenie: Efektívnejšie odmeňovať v ústavnej zdravotnej starostlivosti. Naviazať valorizáciu miezd na výšku inflácie a posilnenie variabilnej zložky odmeňovania.

Slovenské výdavky na zdravotníctvo sú síce nad priemerom krajín V3, avšak pod priemerom krajín EÚ 15.

S rastom bohatstva sa vo vyspelých krajinách podiel výdavkov do zdravotníctva zväčšuje, aj na Slovensku sa preto dá očakávať ich nárast. Ten bude navyše podporený aj starnutím obyvateľstva. Je pritom ale dôležité, aby nielen dodatočné, ale aj súčasné zdroje v zdravotníctve boli investované efektívnejšie.

Súčasnú nastavenie tzv. zdravotníckeho automatu zvyšuje mzdy všetkým lekárom a sestram rovnakým tempom a neponecháva tak nemocniciam dostatočnú flexibilitu pri ich odmeňovaní. Rozpočty nemocníc každoročne rastú, ale dodatočné prostriedky mieraajú na plošný rast miezd pre všetkých zamestnancov a nezostáva priestor na diferencované odmeňovanie najlepších, alebo vyššie využívanie odmeňovania kvality a výkonnosti.

Revízia navrhuje úpravu naviazania rastových koeficientov z priemernej mzdy v hospodárstve na infláciu, pri zachovaní rastu prostriedkov na mzdy na súčasnej úrovni. Opatrenie by zabezpečilo zachovanie celkových výdavkov na mzdy, s posilnením dôrazu na variabilné zložky mzdy, ktoré môžu lepšie zohľadniť výkon a iné individuálne potreby v nemocniciach.

5. Opatrenie: Zrušiť špecifické platové koeficienty vybraných inštitúcií. Opatrenie realokuje približne 2,7 mil. eur ročne.

Zamestnanci Kancelárie Národnej rady SR, Kancelárie prezidenta SR, Najvyššieho kontrolného úradu SR, Kancelárie verejného ochrancu práv, Kancelárie Ústavného súdu SR a vybraní zamestnanci Úradu vlády SR majú oproti ostatným štátnym zamestnancom vyššie tarifné mzdy – niektoré z nich majú samostatné tabuľky, iné majú tarifné mzdy násobené špecifickým koeficientom. Vykonávajú pritom technicky rovnakú činnosť ako na iných ministerstvách. Revízia navrhuje odstránenie špecifických platových koeficientov pri zachovaní súčasného objemu prostriedkov.

Zrušenie zvýhodnenia v prípade nezavedenia väčšej flexibility v odmeňovaní (Opatrenie 8) odstráni možnú diskrimináciu. Samostatné tabuľky aj pre zamestnancov vo verejnom záujme majú Kancelária Národnej rady SR, Kancelária verejného ochrancu práv a Úrad vlády SR.

Špeciálne tabuľky v štátnej správe, 2017

Inštitúcia	Priemerné zvýšenie tabuliek	Počet zamestnancov	Priemerná mzda (eur)	Ročné osobné náklady (v mil. eur)	Uvoľnené prostriedky (odhad v mil. eur)
Kancelária prezidenta SR	7%	61	2 379	2,3	0,2
Kancelária Národnej rady SR					
z toho štátna služba	20%	137	2 042	4,5	0,8
z toho verejná služba	12%	227	1 299	4,8	0,5
Kancelária Ústavného súdu SR	7%	77	1 543	1,9	0,1
Úrad vlády SR					
z toho štátna služba	20%	99	1 958	3,1	0,5
z toho verejná služba	20%	34	1 106	0,6	0,1
Najvyšší kontrolný úrad SR	7%	284	1 550	7,1	0,5
Kancelária verejného ochrancu práv					
z toho štátna služba	7%	23	1 631	0,6	0,04
z toho verejná služba	7%	11	1 124	0,2	0,01
Spolu		953	1 873	25,3	2,7

Zdroj: MF SR

6. Opatrenie: Rozpočtovať EÚ fondy na mzdy

Mzdy hradené z eurofondov sa na mzdových položkách v schválenom rozpočte nenachádzajú vôbec, časť je do rozpočtu presunutá až v upravenom rozpočte v januári (kapitola 4.3). Napriek nízkej predvídateľnosti celkových mzdových výdavkov z EÚ fondov je možné pomerne presne odhadnúť počty a výdavky na *administratívne kapacity osobitne sledované*¹⁶. Pri súčasnom nastavení by však bola tvorba rozpočtu technicky ťažko realizovateľná (časový nesúlad pri refundácii, rozdiel poskytovateľa a prijímateľa EÚ fondov). Vzhľadom na nevyhnutné systémové zmeny v procesoch, ktoré si zmena vyžaduje, je vhodné zásadnejšie zmeny realizovať až od nasledujúceho programového obdobia.

Revízia odporúča vypracovať analýzu alternatív rozpočtovania mzdových výdavkov zo zdrojov EÚ pre programové obdobie 2021-2027, a počas tvorby návrhu rozpočtu verejnej správy rozpočtovať EÚ výdavky na mzdy administratívnych kapacít.

7. Opatrenie: Rozpočtovať odmeny v rozpočte verejnej správy

V štruktúre mzdových výdavkov dochádza k výrazným zmenám z dôvodu nerozpočtovania položiek, ktoré sú každoročne vyplácané. V porovnaní so schváleným rozpočtom výrazne rastú najmä odmeny, ktoré sú dlhodobo rozpočtované na 0,5 % rozpočtu celkových mzdových kompenzácií, avšak skutočné vyplatené odmeny

¹⁶ AKOS – administratívne kapacity EÚ projektov, ktoré sú plne refundované z EÚ fondov (kód zdroja 11EU).

predstavujú 6 % celkových miezd. Nerozpočtovanie odmien znižuje predvídateľnosť rozpočtu a je prekážkou lepšieho riadenia ľudských zdrojov (kapitola 4.3).

Odmeny sú štandardným nástrojom vykonávania odmeňovacej (personálnej) politiky, a preto ich plánované vyplatenie by malo byť uvedené už v rozpočte. Objem prostriedkov určený na odmeny by tak nebol podmienený nesúvisiacimi faktormi, ktoré nie sú plne pod kontrolou zamestnávateľa (napríklad práceneschopnosť zamestnancov, či neobsadené pracovné miesta). Stanovenie prostriedkov na odmeny by navyše zvýšilo transparentnosť odmeňovacieho procesu. Na zvýšenie predvídateľnosti mzdových výdavkov je vhodné spolu s odmenami presnejšie rozpočtovať všetky zložky mzdy podľa položiek ekonomickej klasifikácie, najmä tarifný (základný) plat a príplatky.

8. Opatrenie: Zvýšiť flexibilitu v odmeňovaní štátnych a verejných zamestnancov s dôrazom na ich výkon

Odmeňovanie štátnych a verejných zamestnancov by malo prejsť výraznejšou zmenou smerom k flexibilnejšiemu a pružnejšiemu systému, ktorý by bol schopný reagovať na trh práce a prilákať kvalifikovaných ľudí. Viac ako formálne zaradenie a počet rokov praxe¹⁷ by malo odmeňovanie zohľadňovať výkon a kvalitu práce. Súčasný systém to umožňuje len čiastočne.

Jednou z možností je zavedenie systému odmeňovania na základe platových pásiem, ktoré by boli prepojené s relevantnou praxou a schopnosťami zamestnanca. Vhodne nastavené platové pásma kladú dôraz na rozvoj individuálnej kariéry, flexibilné role a rast schopností štátneho zamestnanca. Potrebu zavedenia platových pásiem definoval aj ÚV SR - ako centrálny koordinačný orgán pre ľudské zdroje v štátnej správe, ktorý sa v Stratégii riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 - 2020 zaviazal do roku 2020 vypracovať Konceptiou odmeňovania, ktorá by bola zameraná na vytvorenie platových pásiem. Cieľom by mala byť novela Zákona o štátnej službe zavádzajúca väčšiu flexibilitu do odmeňovania. Revízia odporúča vypracovať podobnú analýzu aj pre zamestnancov vo verejnom záujme.

9. Opatrenie: Zvýšiť možnosti zamestnávania bakalárov v štátnej správe a prehodnotiť uznávanie praxe.

V porovnaní s inými krajinami OECD má Slovensko nízky podiel absolventov končiacich vzdelávanie s titulom bakalára. V magisterských programoch pokračuje takmer 80 % študentov, priemer OECD je 40 %. Príliš dlhé štúdium tak jednak viaže zdroje (finančné aj personálne), a tiež zdržiava študentov pri prechode do praxe. Už Revízia výdavkov na vzdelávanie (IVP, ÚHP 2017) odporúčala, aby väčší podiel študentov ukončil školu po prvom stupni VŠ, bez pokračovania v štúdiu.

Podobne aj slovenskí úradníci majú vo väčšej miere ako je zvykom v EÚ ukončený druhý stupeň VŠ vzdelania. V podiele pracovníkov s VŠ vzdelaním druhého či tretieho stupňa predbiehajú slovenskí úradníci aj ČR. Naopak, vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa zatiaľ medzi úradníkmi nie je obvyklé.

Podiel dosiahnutého vzdelania úradníkov* (SES 2014)

	Zákonodarcovia, riadiaci pracovníci			Špecialisti, technici a odborní pracovníci			Administratívni pracovníci		
	SK	CZ	EÚ	SK	CZ	EÚ	SK	CZ	EÚ
ZŠ	0%	0%	3%	0%	0%	6%	3%	2%	19%
SŠ	17%	14%	14%	42%	59%	33%	68%	73%	56%
VŠ do 4 r.	3%	13%	32%	7%	11%	31%	8%	6%	16%
VŠ nad 4 r.	79%	74%	50%	52%	29%	30%	22%	19%	9%

*Pracovník v sektore O, pracujúci ako riadiaci pracovník, špecialista, technický či odborný pracovník alebo administratívny pracovník.

Zdroj: prepočty ÚHP z dát Eurostatu

¹⁷ Novela zákona o odmeňovaní vo verejnom záujme schválená v roku 2018 čiastočne zjednodušila systém, nepriniesla však zmenu filozofie odmeňovania. Znížil sa počet platových tabuliek, nezanedbateľný vplyv na mzdu majú naďalej odpracované roky.

Jedným z hlavných dôvodov pokračovania v štúdiu je nízka akceptácia absolventov prvého stupňa VŠ na trhu práce, štát ako zamestnávateľ môže ísť pri zamestnávaní bakalárov príkladom. Revízia odporúča zvýšenie počtu pozícií vo verejnom sektore, na ktoré stačí prvý stupeň vysokoškolského vzdelania, prípadne doplnený niekoľkými rokmi praxe. Možnosť uznania praxe pre účely naplnenia kvalifikačného predpokladu vzdelania dnes neexistuje, preskúma ho pripravovaná koncepcia odmeňovania zamestnancov v štátnej službe.

10. Opatrenie: Posilniť centrálné riadenie ľudských zdrojov

Centralizácia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe prebehla na úrovni procesov a nástrojov, strategické riadenie a plánovanie ľudských zdrojov je naďalej decentralizované. Za koordináciu a riadenie ľudských zdrojov v štátnej správe je zodpovedný ÚV SR, ktorý tieto aktivity vykonáva iba čiastočne. Neprebíha tak dlhodobé plánovanie počtov pracovníkov, analýza konzistentnosti a horizontálneho súladu rôznych odmeňovacích predpisov, programy pre talentovaných úradníkov a podpora rotácie úradníkov medzi služobnými úradmi prípadne náročnejšie otázky pomenované aj revíziou (systém regionálneho odmeňovania, organizácia kolektívneho vyjednávaného atď.). Koordinácia a strategické riadenie si vyžadujú definície pracovných pozícií porovnateľné so súkromným sektorom.

Revízia preto navrhuje vypracovať analýzu inštitucionálneho usporiadania plánovania a riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe, ktorá by pomenovala úlohy jednotlivých aktérov. Z pohľadu plánovania a financovania mzdových výdavkov sa jedná predovšetkým o MF SR a ÚV SR. Z pohľadu odmeňovacích predpisov sa jedná o ÚV SR a gestorov zákonov, podľa ktorých verejný sektor zamestnáva, predovšetkým MŠVVaŠ SR, MZ SR a MPSVaR SR. Analýza by mala pomenovať aj vzťah centra riadenia ľudských zdrojov k jednotlivým služobným úradom, ktorým naďalej ostane autonómia v personálnych otázkach a nastavení mzdovej politiky. Cieľom by mala byť novela Zákona o štátnej službe, ktorá posilní systemizáciu a dlhodobé plánovanie štátnozamestnaneckých miest. Neskôr by mal prebehnúť podobný proces aj pre zamestnávanie vo verejnom záujme.

Dôležitou súčasťou plánovania je tiež prístup k centralizovaným dátam o zamestnancoch a mzdách. Dáta o zamestnancoch v štátnej službe zabezpečí Centrálny informačný systém štátnej služby, centralizovaná databáza o ostatných verejných zamestnancoch neexistuje. Jej úlohu najviac plní všeobecné zisťovanie o pracovnom trhu vykonávané pre MPSVaR SR (ISCP). Verejné inštitúcie však majú iba obmedzené možnosti k dátam pristupovať a analyticky ich využívať, čo prináša problémy pri kvantifikácii dopadov navrhovaných zmien. Vládne inštitúcie totiž nemajú k dispozícii údaje o zamestnancoch, ktorých mzdy priamo alebo nepriamo určuje štát¹⁸ ako napríklad zamestnanci samospráv alebo zdravotnícki pracovníci v súkromných zariadeniach. Revízia navrhuje zabezpečiť, aby analytické útvary verejného sektora mali v primeranej miere právo prístupu k anonymizovaným údajom z týchto zberov. V strednodobom horizonte navrhuje, aby si podobné štatistické zbery zabezpečoval štát samostatne, napríklad prostredníctvom ŠÚ SR.

11. Opatrenie: Prehodnotiť inštitucionálne usporiadanie kolektívneho vyjednávaného

Prax kolektívneho vyjednávaného vo verejnom sektore na Slovensku vytvára rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní. Na úrovni vlády prebieha iba jedno rokovanie, ktorého výsledkom sú dve kolektívne zmluvy upravujúce mzdovú valorizáciu a pracovné podmienky pre štátnych zamestnancov a zamestnancov vo verejnom záujme. Samostatnou otázkou sú skupiny formálne nezačlenené do kolektívneho vyjednávaného na úrovni vlády (policaisti, vojaci), ktorých valorizácie však v minulosti často kopírovali výsledky celoštátneho vyjednávaného.

¹⁸ V súčasnosti si zbery údajov o zamestnanosti a mzdách robia niektoré rezorty individuálne¹⁸, štruktúra a úroveň detailu v nich sa však líši, čo sťažuje súbežné použitie dát.

Riešením by mohli byť zmeny vedúce k oddeleniu vyjednávania o jednotlivých profesiách alebo zavedenie špecifickej sektorovej minimálnej mzdy alebo prenesenie vyjednávania na odvetvovú alebo lokálnu úroveň podľa odporúčaní OECD. Revízia odporúča vypracovanie samostatnej analýzy inštitucionálneho usporiadania kolektívneho vyjednávania vrátane jeho naviazania na harmonogram prípravy rozpočtu verejnej správy.

12. Opatrenie: Analyzovať zavedenie príspevkov zohľadňujúcich regionálne rozdielnu mzdovú úroveň.

Viac ako 22 tisíc verejných zamestnancov má dnes z dôvodu regionálnych rozdielov nereflektovaných v odmeňovaní výrazne nižší príjem než je referenčná medzinárodná hodnota. Rozdiel v ich relatívnom príjme môže dosahovať až 50 %. Regionálne nekonkurencieschopná odmena sa podľa zahraničných štúdií môže premietnuť do rozdielnej kvality verejných služieb (Kapitola 3.5). Revízia v prípade preukázania vplyvu na kvalitu odporúča na základe zahraničnej praxe zabezpečiť väčšiu citlivosť miezd vo verejnom sektore na podmienky miestneho trhu práce pomocou systému príspevkov k platu a systému stimulov na riešenie problémov s nábormom a udržaním zamestnancov.

Systém príspevkov by mohol byť založený na rozdelení Slovenska do troch až štyroch platových zón na základe analýzy platových pomerov na úrovni okresov. Cieľom je relatívne jednoduchý a prehľadný systém, ktorý by zároveň zabezpečoval postupne klesajúcu výšku príspevku v okolí Bratislavy a znížil tak deformácie blízko hraníc platových zón. Zaradenie okresov do jednotlivých platových zón by malo byť každoročne prehodnocované. Časť príspevku by mohla byť nahradená nefinančnými benefitmi, ak za dané náklady pre štát tieto ponúkajú vyššiu hodnotu pre prijímateľov.

Systém stimulov na riešenie problémov s nábormom a udržaním by mal reagovať na dôvody problémov, ktoré nemusia v každom prípade byť dôsledkom nekonkurenčných miezd.¹⁹ Stimuly by mali byť viazané na pozície v rámci profesie, nie na konkrétnych zamestnancov a ich pokračujúce opodstatnenie by malo byť vyhodnocované, aby nedochádzalo k nezdôvodniteľným rozdielom v mzdách za rovnakú prácu. Dôležité je organizačne zabezpečiť monitorovanie problémov s nábormom a fluktuácie zamestnancov a ich dôvodov. Zavedenie mechanizmu regionálnych príspevkov si vyžaduje okrem analýz (právnej a analýzy vplyvu) aj politickú a širšiu verejnú diskusiu, vrátane sociálneho dialógu s KOZ.

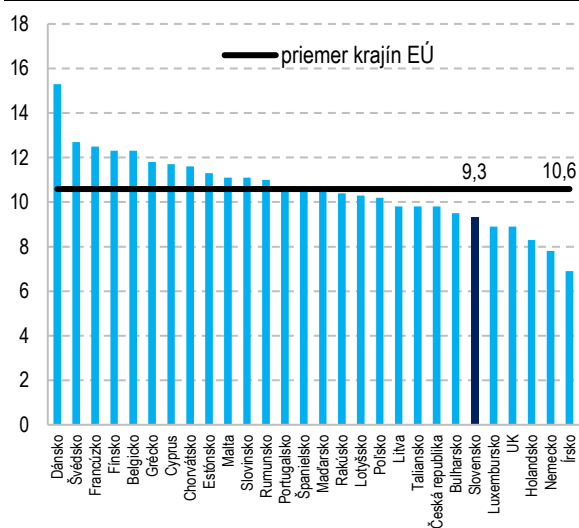
¹⁹ Medzi ďalšie dôležité faktory patria reputácia organizácie, kvalita manažmentu, benefity ako napríklad penzie, flexibilné nastavenie práce, prístup k ďalšiemu vzdelávaniu a kvalita dopravnej infraštruktúry.

2 Zamestnanosť a mzdy vo verejnom sektore

- Slovenský verejný sektor zamestnáva mierne menší počet zamestnancov ako priemer EÚ. V roku 2018 pre štát, vrátane samospráv, pracovalo 416-tis. zamestnancov. Tretina pracuje v školstve, desatina v zdravotníctve, desatina sú úradníci zamestnaní v štátnej službe.
- Verejná zamestnanosť, vrátane počtu úradníkov, sa výrazne nevyvíja z priemeru krajín EÚ.
- V roku 2018 sa na kompenzácie zamestnancov minulo 9,3 % HDP, čo je menej ako priemer EÚ (10,6 % HDP).
- Príjmy zamestnancov vo verejnom sektore sú nižšie ako v krajinách EÚ. Priemerná mzda vo verejnom sektore je v EÚ 1,19 násobok priemerného príjmu, na Slovensku 1,07 násobok.
- Navýšenie miezd verejných zamestnancov v rokoch 2019-2020 zmenší zaostávanie na približne polovicu, podiel výdavkov na kompenzácie zamestnancov k celkovým verejným výdavkom stúpne na priemer EÚ.
- Indikatívne medzinárodné porovnania na základe rôznych dátových zdrojov naznačujú, že Slovensko má na počet obyvateľov menej zdravotných sestier a v porovnaní s ČR aj pracovníkov v sociálnych službách. Naopak, má viac policajtov a vysokoškolských učiteľov. Relatívnymi mzdami najviac zaostávajú učители v regionálnom školstve, naopak viac ako v zahraničí zarábajú najmä prokurátori.
- Starnutie obyvateľstva so sebou prinesie rastúci dopyt po niektorých profesiách z dôvodu odchodu časti existujúcich zamestnancov do dôchodku a rastúceho počtu klientov. Po zohľadnení prognózovaného počtu absolventov relevantných vzdelávacích odborov bude do roku 2023 ročne chýbať približne 580 učiteľov regionálneho školstva, 250 zdravotných sestier a 1 250 opatrovateľov a vychovávateľov.

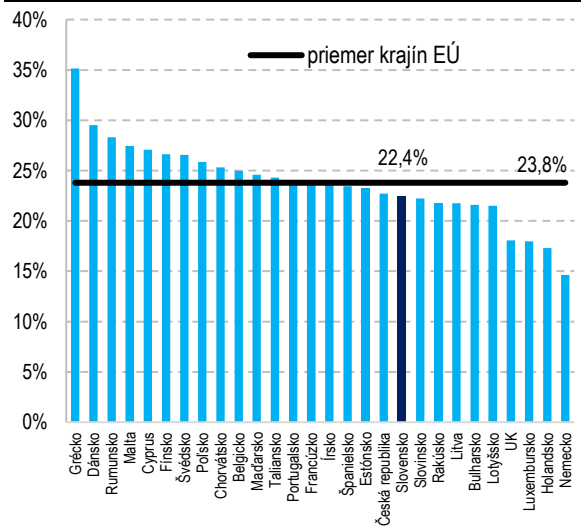
2.1 Výdavky na verejnú zamestnanosť

Graf 1: Celkový objem kompenzácií zamestnancov sektora VS (% HDP, 2018)



Zdroj: Eurostat, Government finance statistics

Graf 2: Kompenzácie VS ako podiel celkových kompenzácií v ekonomike (% , 2018)



Zdroj: Eurostat

Slovensko v roku 2018 vynaložilo na kompenzácie²⁰ zamestnancov verejného sektora (VS)²¹ 8,4 mld. eur (9,3 % HDP), o 1,3 p.b. menej, ako je priemer krajín EÚ (Graf 1). Viac na kompenzácie zamestnancov dávajú

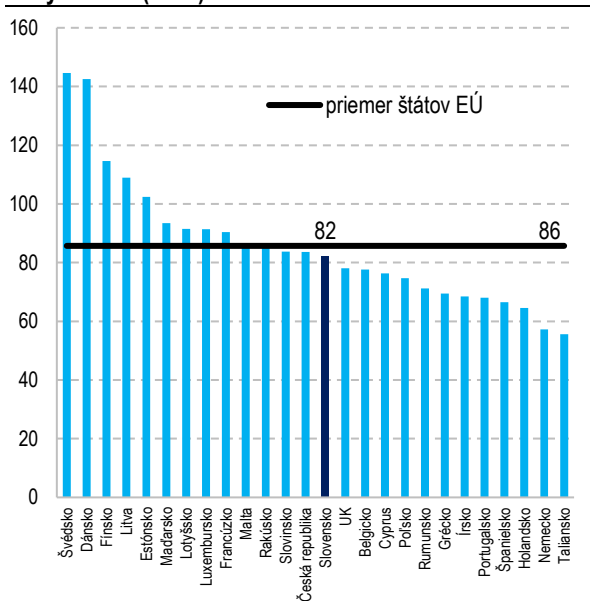
²⁰ Kompenzácie sú určené podľa metodiky ESA 2010 a zahŕňajú mzdy, poisťné, časť cestovných náhrad a vybrané položky zo služieb (napr. stravovanie) a transferov (napr. odstupné). Viac informácií o metodike obsahuje Príloha 3.

²¹ S.13 Eurostat – pre vymedzenie pozri Box 3.

aj krajiny V3. Podiel verejných výdavkov na zamestnanosť od roku 2012 rastie²², približne polovica nárastu je spôsobená zaradením ďalších subjektov do sektora (Box 3). Slovensko zaostáva za priemerom EÚ aj v podiele kompenzácií sektora VS na celkových kompenzáciách v ekonomike (Graf 2).

Jednou z príčin nižších výdavkov na kompenzácie zamestnancov oproti priemeru krajín EÚ je mierne nižší počet zamestnancov. V roku 2018 pracovalo v slovenskom verejnom sektore 82 zamestnancov na 1 000 obyvateľov, priemer krajín EÚ bol o 4 zamestnancov vyšší²³ (Graf 3). Počet zamestnancov verejného sektora je možné čiastočne vysvetliť rozsahom služieb, ktoré sa štát rozhodne poskytnúť pre svojich občanov. Mierne nižšia zamestnanosť vo verejnom sektore na Slovensku však pravdepodobne súvisí aj s nadpriemernou mierou dodávateľského zabezpečenia verejných statkov (napr. zdravotníctva, dopravy či výstavby). Na externé zabezpečenie verejných statkov Slovensko vynakladalo až 45 % z celých verejných výdavkov na produkciu²⁴, čo je o cca 3 p.b. viac v porovnaní s európskym priemerom²⁵ (Graf 4).

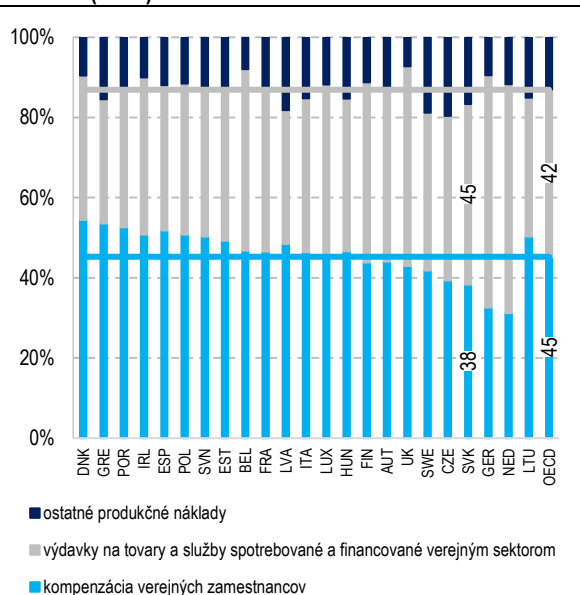
Graf 3: Počet zamestnancov sektora VS na 1000 obyvateľov (2018)



Poznámka: údaj za Estónsko je za rok 2017

Zdroj: Eurostat, Národné účty, Demografické štatistiky

Graf 4: Rozdelenie produkčných nákladov verejného sektora (2015)



Zdroj: OECD, 2017a

Ďalším dôvodom nižších výdavkov na kompenzácie verejných zamestnancov na Slovensku je nižšia mzdová prémia oproti súkromnému sektoru. Mzdová prémia verejných zamestnancov – percentuálny rozdiel voči priemernej kompenzácií v súkromnom sektore – bola na úrovni 7 %, čo je podstatne menej ako priemer krajín

²² Detailný vývoj zobrazuje Príloha 4.

²³ V podiele zamestnanosti VS na celkovej zamestnanosti sa Slovensko nachádza mierne nad priemerom krajín EÚ (Príloha 5). Rozdiel v pozícii Slovenska v týchto dvoch ukazovateľoch možno vysvetliť relatívne nižšou mierou zamestnanosti na Slovensku.

²⁴ Definícia produkčných nákladov verejného sektora je dostupná online: <https://data.oecd.org/gga/government-production-costs.htm>.

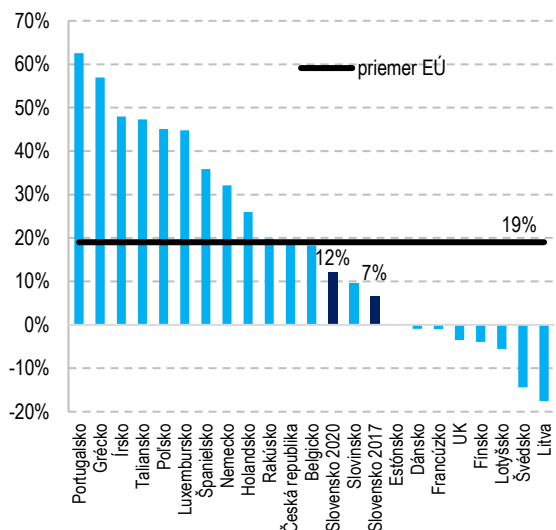
²⁵ Dáta neumožňujú určiť, koľko zamestnancov je zamestnaných v produkcii tovarov a služieb súkromnými firmami pre štát, a teda porovnať zamestnanosť v celej verejnej oblasti (sektor VS plus outsourcing). Vyšší podiel výdavkov na outsourcing na HDP na Slovensku ešte nemusí znamenať, že zamestnanosť v sektore VS by mala byť nižšia. Toto ovplyvňuje aj priemerná kompenzácia v rámci outsourcovaných pozícií. Za zjednodušujúceho predpokladu, že všetky výdavky na outsourcing idú na kompenzáciu zamestnancov, celkový objem kompenzácií zamestnancov vo verejnej oblasti (sektor VS plus outsourcing) v roku 2016 by na Slovensku (21,1 % HDP) stále bol pod priemerom EÚ (21,7 % HDP). V skutočnosti časť výdavkov ide na kompenzáciu ostatných výrobných faktorov, najmä kapitálu. Ak by sme predpokladali, že rozdelenie príjmov medzi prácu a kapitál v oblasti outsourcingu je podobné ako rozdelenie v celkovej ekonomike, skutočná medzera vo výdavkoch na kompenzáciu zamestnancov vo verejnej oblasti oproti priemeru EÚ by pravdepodobne bola väčšia ako uvedených 0,6 % HDP, keďže na Slovensku je podiel kompenzácie práce na HDP relatívne nízky.

EÚ (Graf 5). Prémia za prácu vo verejnom sektore odráža rozdielnu štruktúru zamestnancov a pracovných pozícií v porovnaní so súkromným sektorom (Kapitola 3).

Razantné zvyšovanie miezd verejných zamestnancov v rokoch 2019 a 2020 prinesie zvýšenie mzdovej prémie na Slovensku a tým aj zníženie rozdielu oproti priemeru krajín EÚ. Po navýšení kompenzácií a predpokladanom raste priemernej mzdy v ekonomike²⁶ prémia zamestnancov verejného sektora vzrastie zo 7 % na približne 12 % (Graf 5). Pokiaľ prémia v krajinách EÚ ostane na úrovni roku 2017, rozdiel oproti priemeru EÚ sa zmenší o skoro polovicu.

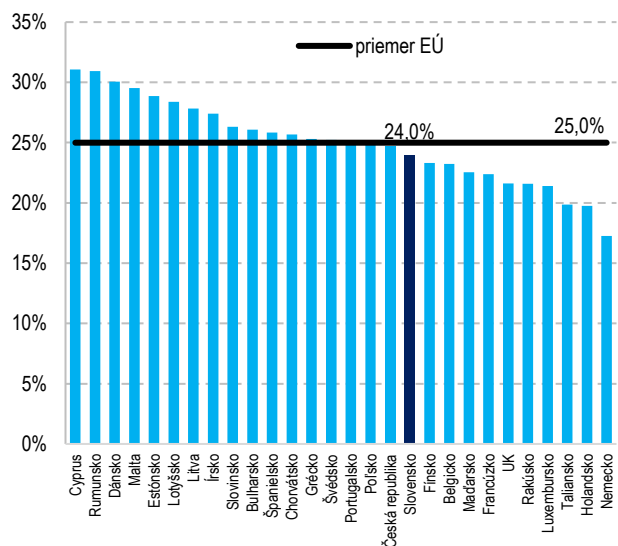
Navýšenie miezd vo verejnom sektore tiež znamená priblíženie sa európskemu priemeru v podiele verejných výdavkov na kompenzácie zamestnancov. Verejné výdavky na kompenzácie slovenských zamestnancov v roku 2020 odhaduje Európska komisia (EK) 1 p.b. pod priemerom EÚ (24 % verejných výdavkov oproti 25 % v EÚ, Graf 6). V pomere ku HDP ostane Slovensko podľa prognózy EK pod priemerom EÚ (10 % HDP oproti 10,7 %).

Graf 5: Priemerné kompenzácie zamestnancov sektora VS voči priemernej kompenzácií súkromného sektora (2017, Slovensko aj predikcia 2020)



Zdroj: Eurostat, Národné účty, MF SR; prepočty ÚHP

Graf 6: Kompenzácie zamestnancov VS v roku 2020 (v % verejných výdavkov, odhad EC)



Zdroj: Eurostat - databáza AMECO, MF SR

Pre absenciu presvedčivých spôsobov merania produktivity celého verejného sektora sa revízia zameriava na analýzu vstupov – miezd a zamestnanosti. Väčšina prístupov merania efektivity vo svete sa zameriava na prínosy v odvetviach ako školstvo a zdravotníctvo, v ktorých existujú dlhodobo sledované a medzinárodne porovnateľné ukazovatele. Aj vo Veľkej Británii, ktorá má s meraním produktivity dlhodobú skúsenosť, zaraďujú napríklad štátnu administratívu, obranu či kultúru medzi sektory, ktorých produktivita sa merať nedá (Box 2).

Box 2: Meranie produktivity verejného sektora vo Veľkej Británii

Britský štatistický úrad (ONS) sa meraniu produktivity verejného sektora venuje dlhodobo a výsledky každoročne zverejňuje v publikácii Odhad produktivity verejného sektora (Office for National Statistics, 2015).

ONS nemeria produktivitu zamestnancov, ale celého sektora. Dôvodom je jednoduchá nahraditeľnosť nákladov na zamestnancov za tovary a služby alebo spotrebu fixného kapitálu. Súčasne ani ONS nevie povedať,

²⁶ Predpokladaný rast mzdy podľa prognózy IFP, dostupná online: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11839>.

nakoľko je každá z oblastí efektívna. Meria iba zmenu produktivity oproti predchádzajúcemu roku, teda rast výstupov v pomere ku rastu vstupov. Každý rok tak vie povedať, či sa sektor oproti minulému roku zlepšil alebo zhoršil, avšak nie, či je celkovo efektívnejší ako iný sektor. Zmena celkovej produktivity verejného sektora je potom vážený súčet zmien v jednotlivých sektoroch.

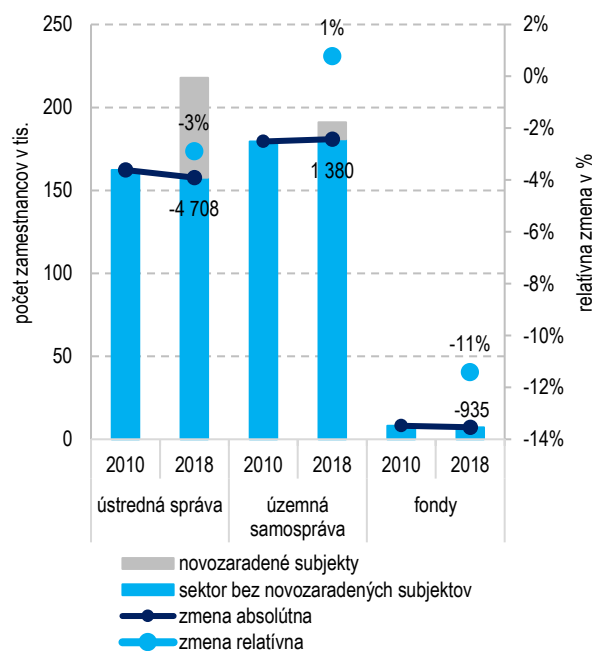
Pre približne 47 % verejných služieb ONS popri kvantite zohľadňuje aj kvalitu výstupov. Ide najmä o sektory školstva a zdravotníctva, kde zohľadňuje aj dosiahnuté výsledky študentov v celoštátnych testoch, či očakávanú dobu dožitia a dĺžku čakacích listín. Približne 17 % výdavkov zaraďuje ONS medzi tie, kde stačí posúdiť objem výstupov – sem zaraďuje napríklad správu sociálneho zabezpečenia či sociálnu starostlivosť.

Ani ONS nedokáže odmerať objem výstupov pre všetky sektory. Vyše tretinu britských verejných výdavkov zaraďuje do kategórie, pri ktorej sa výstupy odmerať nedajú. Zaraďuje tam napríklad políciu, obranu, kultúru alebo štátnu administratívu. Pri týchto oblastiach predpokladá, že výstupy sú proporcionálne vstupom a ich produktivita ostáva konštantná.

2.2 Štruktúra verejnej zamestnanosti

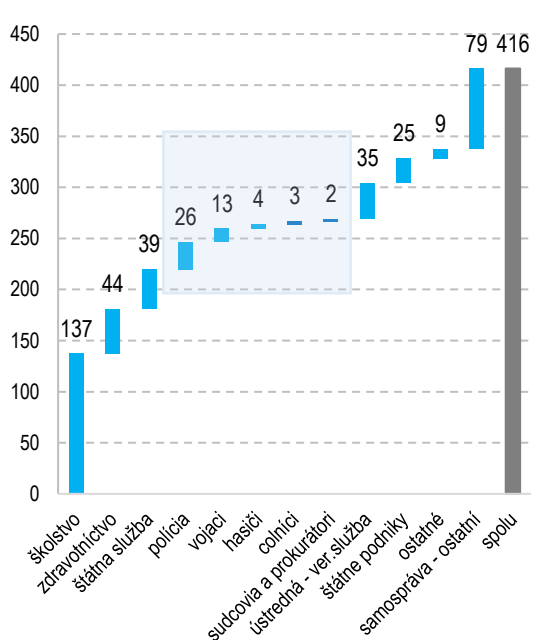
V roku 2018 pracovalo v sektore verejnej správy viac ako 416-tis. osôb, 52 % z nich v ústrednej štátnej správe vrátane štátnych podnikov v sektore verejnej správy a vysokých škôl. Samosprávy zamestnávajú 46 % zamestnancov štátu²⁷, z toho veľkú časť predstavuje regionálne školstvo. Zvyšných zamestnávajú fondy zdravotného a sociálneho zabezpečenia (Box 3).

Graf 7: Absolútna (v tis. zam.) a relatívna zmena v štruktúre zamestnanosti v sektore verejnej správy



Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Graf 8: Počet zamestnancov verejnej správy (v tis. zamestnancov; 2018)



Pozn.: Vyznačená plocha zobrazuje profesie podľa osobitných predpisov.

Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

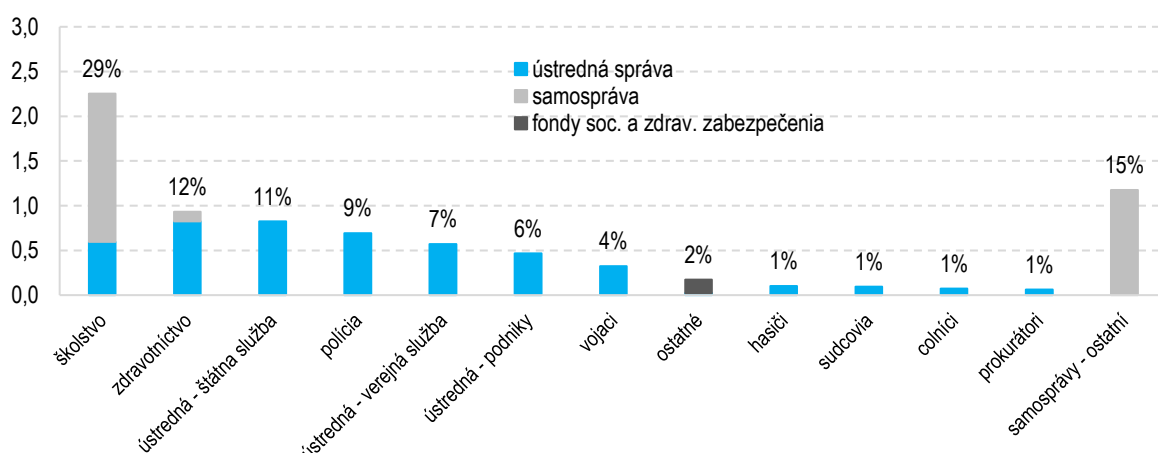
²⁷ Veľká časť zamestnancov samospráv vykonáva úlohy tzv. prenesených kompetencií – činností, ktoré si štát od samospráv „objednal“, naďalej ich však financuje a má rozsiahle kontrolné právomoci – napríklad základné a stredné školstvo, niektoré zdravotnícke zariadenia a zariadenia sociálnych služieb, stavebné konanie či matriky. Prechod pôsobnosťou z ministerstiev, krajských úradov a okresných úradov na obce a na vyššie územné celky upravuje zákon č. 416/2001 Z. z.

Počet zamestnancov sektora verejnej správy klesol medzi rokmi 2010 a 2018 o 1 %, po očistení o podniky novozaradené do sektora verejných financií (Graf 7). Zmenou metodiky klasifikácie²⁸ štátom ovládaných podnikov v roku 2014 došlo k rastu počtu zamestnancov, v roku 2018 tvorili 17 % zamestnanosti verejného sektora. Medzi najväčších zamestnávateľov patria štátne zdravotnícke zariadenia a Železnice Slovenskej republiky. **Nominálne mzdové výdavky verejného sektora bez novozaradených subjektov vzrástli medzi rokmi 2010 až 2018 o 29 %**.

Z pohľadu profesií pracuje tretina verejných zamestnancov v školstve²⁹, 11 % tvoria zamestnanci zdravotníckych zariadení³⁰, takmer desatinu úradníci zamestnaní v štátnej službe. Približne 12 % zamestnancov je zamestnaných podľa osobitných predpisov, polovicu z nich tvoria príslušníci policajného zboru a približne tretinu profesionálni vojaci. Ďalších asi 18 % verejných zamestnancov sú ostatní zamestnanci samospráv (bez školstva a zdravotníctva), asi 6 % sú zamestnanci štátnych podnikov, ktoré sú súčasťou sektora verejnej správy (Graf 8).

Osobné výdavky v regionálnom a vysokom školstve³¹ tvorili 29 % verejných osobných výdavkov (2,3 mld. eur), zamestnanci zdravotníctva 12 % (932 mil. eur) (Graf 9). Na profesie zamestnané podľa osobitných predpisov v ústrednej štátnej správe (polícia, vojaci, colníci, sudcovia a prokurátori) je vynakladaných 17 % osobných výdavkov verejnej správy vo výške 1,35 mld. eur, na štátnych úradníkov 11 % (823 mil. eur).

Graf 9: Osobné výdavky na zamestnancov verejnej správy (v mld. eur, % celkových výdavkov; 2018)



Pozn.: Odvodové náklady boli odhadnuté.

Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Box 3: Sektor a subsektory verejnej správy a zaraďovanie do sektora

Podľa metodiky ESA 2010 Eurostatu: „Sektor verejnej správy (S.13) pozostáva z inštitucionálnych jednotiek, ktoré sú netrhovými výrobcami, ktorých produkcia je určená na individuálnu a kolektívnu spotrebu a sú financované povinnými platbami jednotiek patriacich do iných sektorov, ako aj z inštitucionálnych jednotiek zapojených hlavne do prerozdelenia národného dôchodku a bohatstva.“

Sektor verejnej správy sa podľa tejto metodiky delí na štyri subsektory:

- ústredná štátna správa (okrem fondov sociálneho zabezpečenia) (S.1311);
- regionálna štátna správa (okrem fondov sociálneho zabezpečenia) (S.1312);

²⁸ Kritéria pre zaradenie do sektora verejnej správy uvádza Box 3.

²⁹ Bez zamestnancov štátnych stredných a vysokých škôl, ktorí sú zahrnutí pod ústrednou štátnou správou.

³⁰ Zahŕňa iba zamestnancov subjektov zaradených do sektora VS, nie všetkých zamestnancov pôsobiach v zdravotníctve.

³¹ Bez zamestnancov štátnych stredných a vysokých škôl, ktorí sú zahrnutí pod ústrednou štátnou správou.

c) miestna samospráva (okrem fondov sociálneho zabezpečenia) (S.1313);
d) fondy sociálneho zabezpečenia (S.1314).

Subsektor	Definícia podľa ESA 2010	Vymedzenie podľa zákona o rozpočtových pravidlách
Ústredná štátna správa	Tento subsektor zahŕňa všetky administratívne oddelenia štátu a ostatné ústredné orgány, ktorých pôsobnosť zvyčajne zahŕňa celé ekonomické územie, okrem správy fondov sociálneho zabezpečenia.	V ústrednej správe sa vykazujú štátne rozpočtové organizácie a štátne príspevkové organizácie, štátne účelové fondy a Slovenský pozemkový fond. V ústrednej správe sa vykazujú aj verejné vysoké školy a ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri*.
Miestna (územná) samospráva	Tento subsektor zahŕňa tie typy verejnej správy, ktorých pôsobnosť je obmedzená na určitú miestnu časť ekonomického územia, okrem miestnych orgánov fondov sociálneho zabezpečenia.	V územnej samospráve sa vykazujú obce a vyššie územné celky a nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, ako aj ďalšie subjekty, ktoré sú zapísané a zaradené v registri*.
Fondy sociálneho zabezpečenia	Subsektor fondov sociálneho zabezpečenia zahŕňa ústredné, regionálne a miestne inštitucionálne jednotky, ktorých hlavnou činnosťou je poskytovanie sociálnych dávok a spĺňajú ďalšie, tu nevymenované kritériá.	Vo fondoch sociálneho poistenia a fondoch zdravotného poistenia sa vykazuje Sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne.

* Register organizácií vedený
Štatistickým úradom SR

Zdroj: Nariadenie EP a Rady EÚ č. 549/2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v EÚ; Zákon 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

Na Slovensku subsektor regionálnej štátnej správy neexistuje, no delenie na ostatné tri subsektory je prevzaté aj do našej legislatívy. Zákon o rozpočtových pravidlách konkretizuje tieto subsektory takto:

Zaradenie subjektu do alebo vyradenie zo sektora verejnej správy na Slovensku vykonáva Štatistický úrad (ŠÚ SR). Podľa kritérií tejto metodiky bolo nevyhnutné pri zaradení subjektu posúdiť okrem iného:

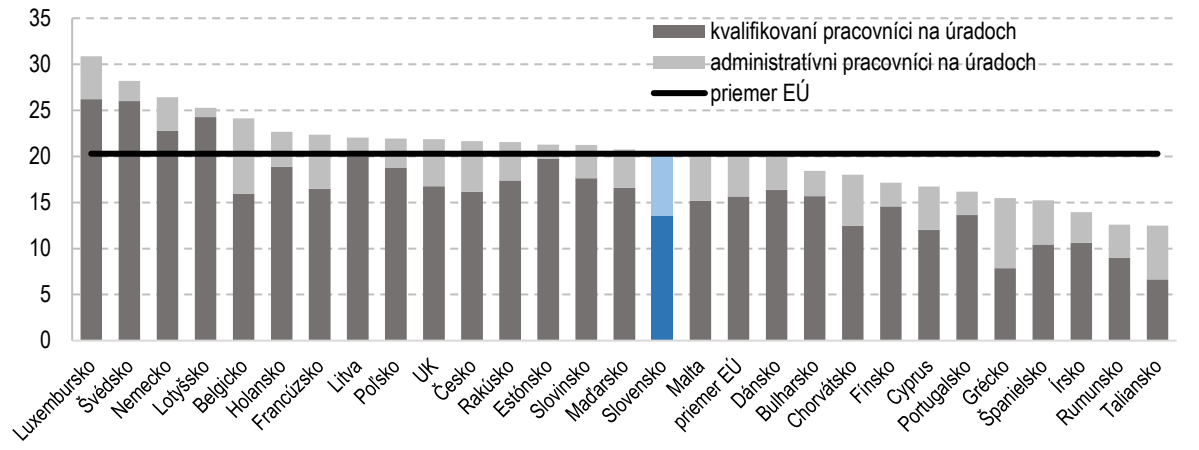
- či ide o inštitucionálnu jednotku,
- či je daná jednotka pod kontrolou verejnej správy,
- či je jednotka netrhovým výrobcom.

Najväčšími subjektmi zaradenými do sektora verejnej správy sú štátne zdravotnícke zariadenia (36,5-tis. zamestnancov) a Železnice Slovenskej republiky (14-tis. zamestnancov). Do sektora verejnej správy boli zaradené v roku 2014.

Sektor verejnej správy na Slovensku, vrátane samospráv, zamestnáva priemerný počet úradníkov na svoju veľkosť, pracuje v ňom 20,5 úradníkov na 1 000 obyvateľov (priemer EÚ je 20,3; Graf 10). Úradník je pre účel porovnania definovaný ako zamestnanec v odvetví verejnej správy, obrany a povinného sociálneho zabezpečenia (NACE O), ktorý pracuje³² ako riadiaci pracovník, špecialista, technický, odborný či administratívny pracovník (ISCO 1-4). Pri zúžení definície na kvalifikovaných zamestnancov (bez administratívnych pracovníkov) má Slovensko 13,5 na 1000 obyvateľov oproti priemeru EÚ na úrovni 15,6. Porovnanie nezahŕňa ozbrojenú zložku ako sú vojaci a policajti, s výnimkou riadiacich pracovníkov.

³² Podľa klasifikácie povolání ISCO. Metodika je dostupná online: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/index.htm>.

Graf 10: Počet úradníkov na 1 000 obyvateľov (2017)

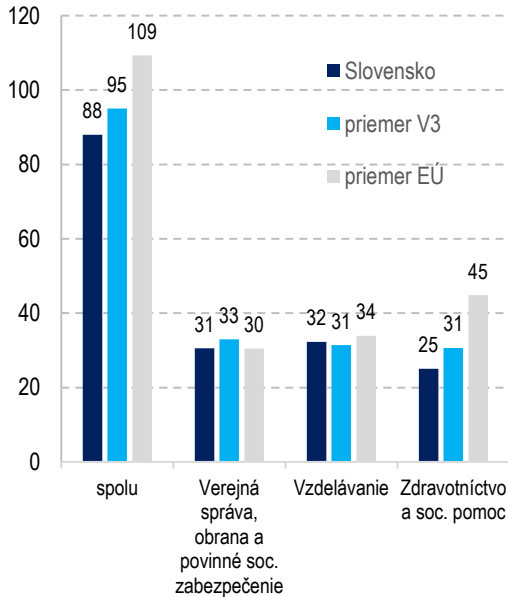


Zdroj: Eurostat z dát Výberového zisťovania pracovných síl (2017, spracovanie ÚHP)

2.3 Medzinárodné porovnanie zamestnanosti a nákladov na vybrané profesie

V odvetviach typicky spájaných s verejným sektorom zamestnáva slovenská ekonomika o šestinu menej zamestnancov na 1 000 obyvateľov ako priemer krajín EÚ (Graf 11). Ukazovateľ sa vzťahuje na celú ekonomiku, nielen na zamestnanosť verejného sektora³³, zahŕňa tak napríklad učiteľov súkromných škôl³⁴. Zamestnanosť v odvetviach, v ktorých je štát regulátorom alebo dominantným poskytovateľom verejných služieb, považuje literatúra za dostatočnú aproximáciu verejnej zamestnanosti (Van de Walle, Groeneveld, 2016).

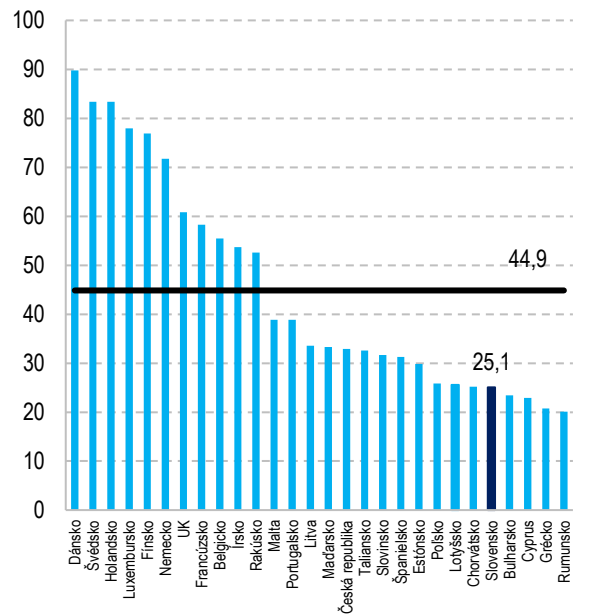
Graf 11: Počet zamestnancov vybraných odvetví na 1000 obyvateľov (2018)



Pozn.: dáta za Grécko, Francúzsko a Švédsko sú za rok 2017

Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Graf 12: Zamestnanci v odvetví zdravotníctva a sociálnej pomoci na 1000 obyvateľov (2018)



Pozn.: dáta za Grécko, Francúzsko a Švédsko sú za rok 2017

Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Celkovo nižšiu zamestnanosť v týchto odvetviach spôsobuje najmä zdravotníctvo a sociálna pomoc, mierne pod priemerom EÚ je počet zamestnancov vo vzdelávaní. Na priemere je odvetvie verejnej správy, kam okrem policajtov a sudcov patria predovšetkým úradníci vo verejnej administratíve, regulačných aktivitách,

³³ Z uvedeného dôvodu nie je možné porovnávať počet zamestnancov verejného sektora v kapitolách 2.1 a 2.3.

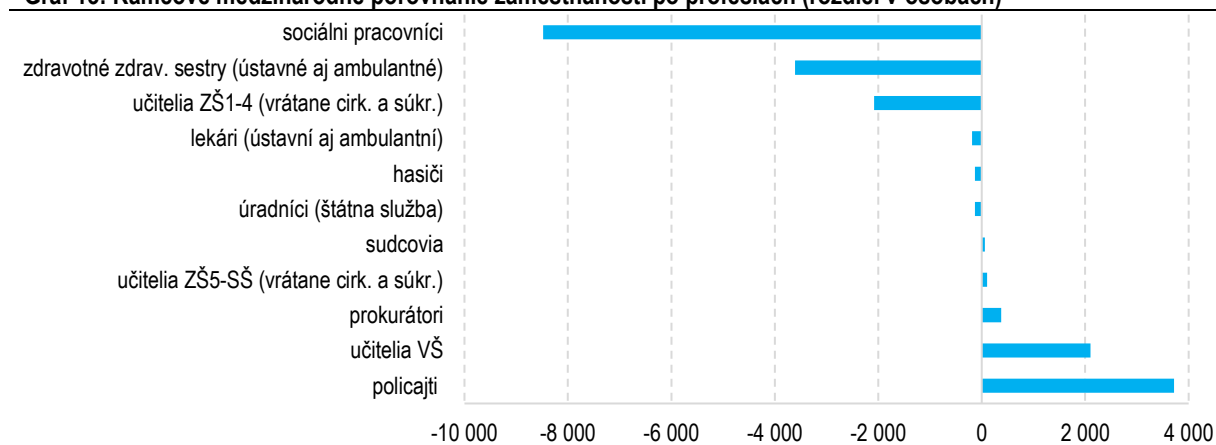
³⁴ Systém národných účtov (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 549/2013) neumožňuje identifikovať, či je zamestnávateľ verejný alebo súkromný. Dostupné online: <http://www.nbs.sk/img/Documents/Statistika/manual ESA 2010 SK.pdf>.

diplomácii a správe sociálneho poistenia³⁵. Menej zamestnancov v oblasti zdravotníctva a sociálnej pomoci má len Bulharsko, Cyprus a Grécko a Rumunsko (Graf 12). Nedostatok pracovníkov v zdravotníctve – najmä zdravotných sestier – konštatuje aj Revízia výdavkov na zdravotníctvo II (IZP, ÚHP, 2019, kapitoly 5 a 11). Pri sociálnych službách zatiaľ spoľahlivé medzinárodné porovnanie absentuje.

Presnejšie porovnanie štruktúry a odmeňovania prináša rozbor na úrovni profesií. Porovnanie s inými krajinami EÚ a OECD je rámcové, zahŕňa údaje rozdielnych systémov z rozdielnych zdrojov dát. Presnosť porovnania ovplyvňuje porovnateľnosť systémov, napríklad adekvátnosť počtu lekárov a sestier závisí od vzájomného rozdelenia kompetencií. Zohľadnenie veľkosti krajín je dosiahnuté normalizáciou na 1 000 obyvateľov, v prípade počtu učiteľov k počtu žiakov. Dáta napriek najväčšej snahe medzinárodných organizácií nie sú vždy porovnateľné ani v rámci jedného výskumu³⁶. Napriek vyššie uvedenému je dáta možné použiť na porovnanie hlavných trendov.

V porovnaní s krajinami EÚ a OECD má Slovensko na počet obyvateľov menej zdravotných sestier a učiteľov na prvom stupni základných škôl. Naopak viac je najmä policajtov a vysokoškolských učiteľov. Iba mierne sa od medzinárodného priemeru líšia počty učiteľov druhého stupňa ZŠ a stredných škôl, lekárov a hasičov (Graf 13). Porovnanie nezahŕňa pracovníkov sociálnych služieb, zamestnancov v štátnej službe a vojakov, ktorí spolu tvoria asi 80 tisíc zamestnancov. Pri zamestnancoch sociálnych služieb pritom porovnanie s ČR naznačuje, že na Slovensku ich môže chýbať približne 13 tisíc³⁷. Štruktúra verejnej zamestnanosti je ešte viac odlišná v krajinách s najlepšimi hodnotami indexu kvality života (OECD Better Life Index) (Box 4).

Graf 13: Rámcové medzinárodné porovnanie zamestnanosti po profesiách (rozdiel v osobách)



Zdroj: Príloha 6

Vysvetlením vyššieho počtu policajtov môže byť veľa príslušníkov vykonávajúcich administratívnu prácu. Porovnanie je pre metodické odlišnosti rámcové³⁸, veľkosť odchýlky od európskeho priemeru je však významná. Jedným z vysvetlení rozdielu môže byť vysoký počet slovenských policajtov, ktorí sa venujú administratívnej činnosti v správnom konaní – napríklad na dopravných inšpektorátoch či oddeleniach dokladov. Zmena procesov a následná reorganizácia by mohla priniesť úsporu nákladov na uniformy, zbrane, výcvik a výsluhové dôchodky príslušníkov.

³⁵ Štatistickú klasifikáciu ekonomických činností v Európskom spoločenstve NACE Revision 2 pre krajiny Európskeho Spoločenstva stanovuje Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 1893/2006 z 20. decembra 2006. Je záväzná pre všetky členské štáty. Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1893&from=SK>.

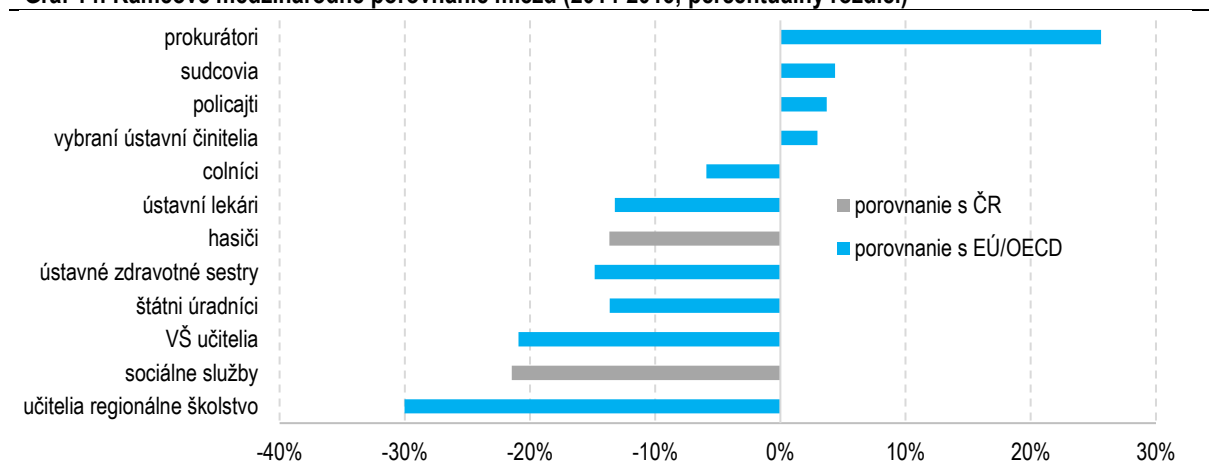
³⁶ Napríklad v prípade počtu prokurátorov (CEPEJ) niektoré krajiny, vrátane Slovenska, poskytli údaje o počte fyzických osôb, niektoré ich prepočítali na úväzky. Komisia Rady Európy pre hodnotenie efektívnosti justície. Dostupné online: <https://www.coe.int/en/web/cepej>.

³⁷ Prepočet ÚHP na základe dát z prieskumov Štruktúra miezd v SR 2017 a Štruktúra miezd zamestnanců (ČR).

³⁸ Napríklad z dôvodu rôzneho zaradovania miestnej polície, železničnej polície a iných zložiek v rôznych krajinách.

Za účelom medzinárodného porovnania miezd v rámci profesií sú tieto uvádzané v pomere k priemernej mzde, alebo k priemernej mzde vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov. Porovnanie komplikuje rozdielna štruktúra kompenzácie. Dôležité je porovnávať čo najpodobnejších zamestnancov, ideálne s rovnakými kompetenciami, či zodpovednosťou. Pre niektoré skupiny slovenských zamestnancov však neexistuje v zahraničí relevantná referenčná skupina (napr. zdravotníci v ambulantnej starostlivosti majú zväčša vlastné ordinácie, zamestnanci samospráv či pracovníci v ústrednej správe vykonávajúci prácu vo verejnom záujme tvoria príliš heterogénnu skupinu). Otázkou komplikuje aj definícia celkovej kompenzácie, napríklad z dôvodu špeciálnych dôchodkových systémov (najmä u vojakov a policajtov), ale aj existencia nefinančných benefitov. Jedná sa napríklad o rozdiely v počte dní dovolenky, stabilite zamestnania či organizácii práce v porovnaní s praxou v danom štáte. Posúdenie týchto aspektov je možné³⁹ avšak nad rozsah dokumentu. Revízia však posúdila pracovnú dobu⁴⁰ učiteľov, zdravotníkov a úradníkov v porovnaní s ich kolegami v zahraničí, v tomto aspekte sa výrazne neodlišovali.

Graf 14: Rámcové medzinárodné porovnanie miezd (2014-2016; percentuálny rozdiel)



Zdroj: Príloha 7

Rámcové medzinárodné porovnanie ukazuje, že výrazne viac oproti priemernej mzde ako v zahraničí zarábajú prokurátori⁴¹, mierne viac sudcovia a policajti. Naopak mzdy učiteľov stále zaostávajú (Graf 14). Rozdiely sa pritom v ostatných rokoch znížili vďaka rýchlejšiemu nárastu v porovnaní s priemernou mzdou vysokoškolsky vzdelaných ľudí (Graf 15). Pri porovnaní s ČR výrazne zaostávajú aj pracovníci v sociálnych službách. Z početných skupín verejných zamestnancov porovnanie nezahŕňa vojakov a heterogénne skupiny (napr. nepedagogickí zamestnanci v školstve alebo zamestnanci samospráv).

Navýšenie plátov zdravotných sestier od 1.1.2019 ich dostalo takmer na medzinárodný priemer. V roku 2015 zarábali zdravotné sestry 97 % priemeru v hospodárstve (priemer EÚ 110 %). Navýšením o približne 15 % v roku 2019 by mali ich mzdy dosiahnuť 107 % (IZP, ÚHP, 2018).

Kompenzácia úradníkov ako podiel priemernej mzdy v hospodárstve je na Slovensku nižšia ako priemer krajín OECD, zaostávanie rastie s náročnosťou pozície⁴². V porovnaní s náprotivkami v zahraničí zarábali pracovníci v podporných administratívnych činnostiach⁴³ podobne, vrcholoví manažéri o tretinu menej (Graf 16). Prieskum OECD potvrdzuje vysokú kompresiu plátov v slovenskom verejnom sektore (kapitola 3.2) – pomer plátov

³⁹ Vid' napr. <http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/Job-quality-OECD.pdf>, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/quality-of-employment>, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/341520/8195276/Quality_of_employment.pdf

⁴⁰ Počet odpracovaných hodín či dní dovolenky podľa dát Prieskumu o štruktúre miezd.

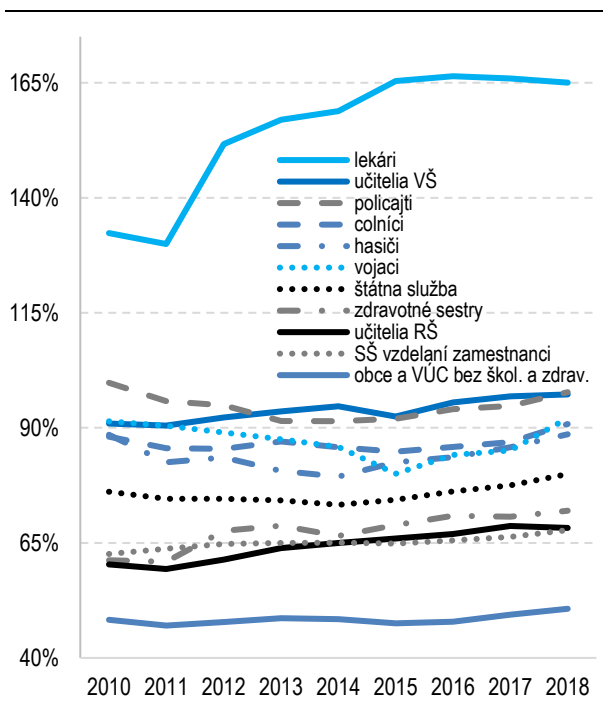
⁴¹ Na Slovensku majú prokurátori rovnaké platové podmienky ako sudcovia, v krajinách EÚ zarobia v priemere o 20 % menej.

⁴² Prieskum realizovaný v krajinách OECD za rok 2015 na vzorke šiestich ministerstiev (vnútro, financie, spravodlivosť, školstvo, zdravotníctvo a životné prostredie). Definícia povolání založená na ISCO-08 klasifikácii. Kompenzácie obsahujú mzdy a platy, ako aj sociálne príspevky zamestnávateľov, prepočítané paritou kúpnej sily. Pre lepšiu porovnateľnosť medzi krajinami boli kompenzácie upravené o priemerný počet dní štátnych sviatkov.

⁴³ Najmä sekretárky a iní administratívni pracovníci z kancelárií riadiacich pracovníkov, prípadne zamestnanci vo verejnom záujme.

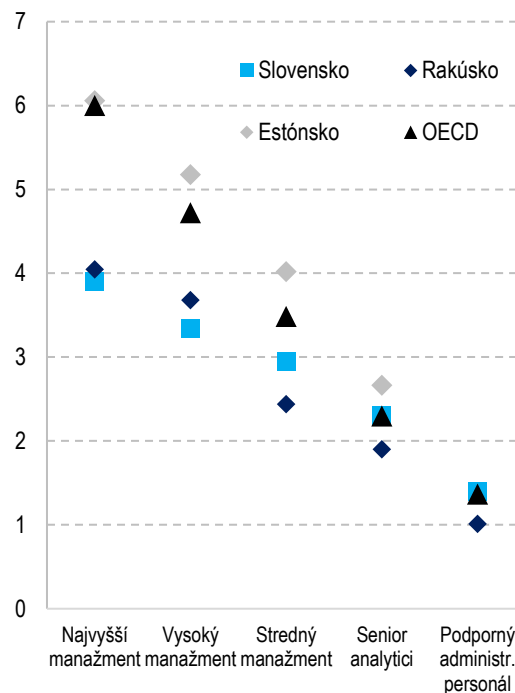
najvyšších manažérov voči administratívnym pracovníkom bol 2,8 násobný, priemer OECD dosahoval 4,3 násobok. Nízka kompresia je rozhodnutím mzdovej politiky, nie nevyhnutne bohatstva krajiny ako ukazuje rozdielna kompresia Slovenska a Estónska (Graf 16).

Graf 15: Vývoj miezd jednotlivých povolání v pomere ku mzde VŠ vzdelaných, 2010-2018



Zdroj: MF SR, NCZI, MŠVVaŠ SR, spracovanie ÚHP

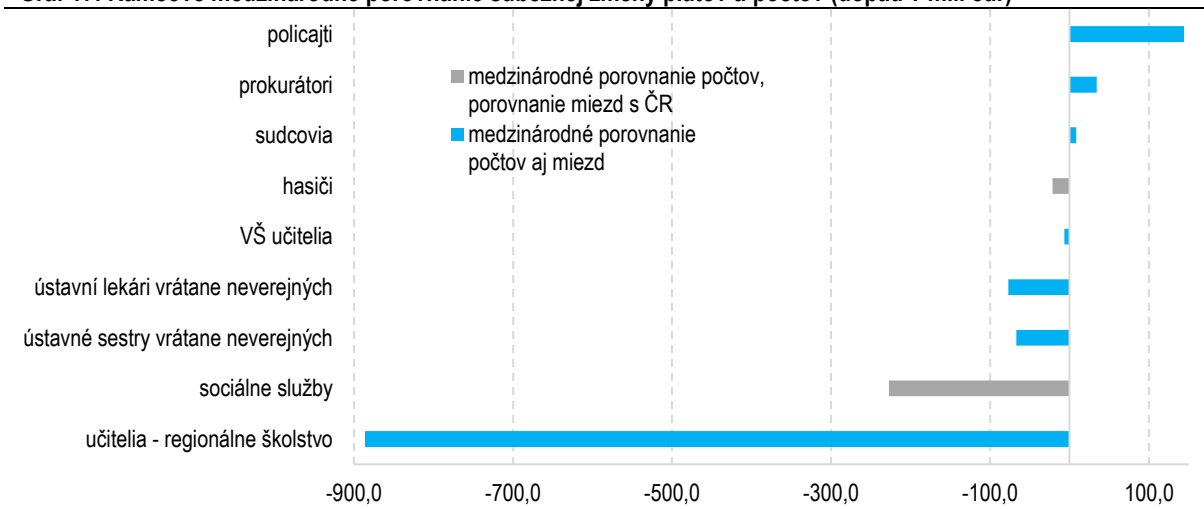
Graf 16: Priemerná ročná kompenzácia zamestnancov centrálnej vlády ako podiel na priemernej mzde v ekonomike (2015)



Zdroj: 2016 OECD Survey on Compensation of Employees in Central Government

Hrubý odhad súbežného dorovnania počtov a miezd na medzinárodný priemer by znamenal výrazné navýšenie mzdových prostriedkov pre regionálne školstvo, sociálne služby, menší nárast pre zdravotníctvo. Objem mzdových prostriedkov by klesol v polícii, prokuratúre, mierne aj na vysokých školách a na súdoch (Graf 17). Celkové náklady dosahujú 1,1 mld. eur a podobne ako v predchádzajúcom prípade nezahŕňajú štátnych úradníkov a vojakov.

Graf 17: Rámcové medzinárodné porovnanie súbežnej zmeny plátov a počtov (dopad v mil. eur)



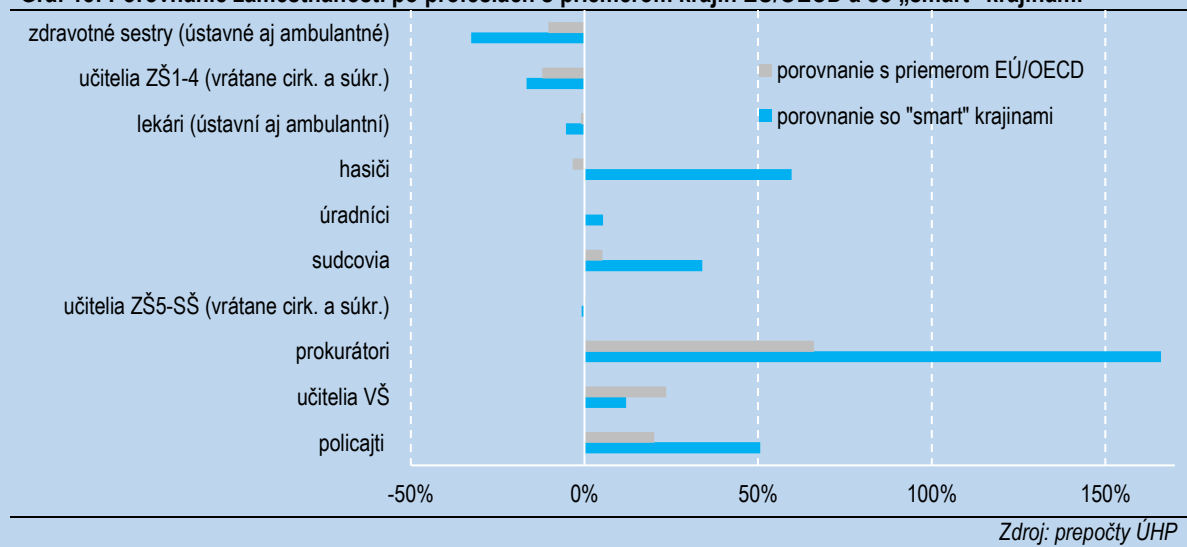
Zdroj: Príloha 6 a Príloha 7

Rozdielna miera zaostávania jednotlivých profesií vytvára priestor na diferencované zvyšovanie plátov. Pomerne väčšia časť dodatočných zdrojov by mala smerovať do oblastí, ktorých zamestnanci zaostávajú v pomere ku priemerným mzdám voči kolegom v zahraničí najviac.

Box 4: Verejná zamestnanosť o vybraných krajinách s vynikajúcimi výsledkami

Štruktúra verejnej zamestnanosti na Slovensku sa líši ešte viac oproti krajinám s vynikajúcimi výsledkami v oblastiach vzdelávania, zdravotníctva a iných aspektoch ovplyvňujúcich kvalitu života (OECD Better Life Index) ako oproti priemeru krajín OECD či EÚ. Tieto krajiny majú oproti priemeru krajín EÚ či OECD ešte väčšie personálne kapacity v regionálnom školstve či zdravotníctve, naopak ešte menej policajtov, prokurátorov a sudcov. Majú tiež viac lekárov a menej hasičov na 1000 obyvateľov ako Slovensko. Majú menej akademických pracovníkov na VŠ na žiaka, ale nie až tak výrazne ako pri porovnaní s priemerom krajín EÚ či OECD. V porovnaní s týmito krajinami má Slovensko tiež mierne viac úradníkov

Graf 18: Porovnanie zamestnanosti po profesiách s priemerom krajín EÚ/OECD a so „smart“ krajinami



Nevyhnutnou súčasťou zvyšovania miezd by mali byť reformné opatrenia, ktoré zabezpečia zlepšovanie výsledkov v danom sektore. Podmienenie dodatočných finančných zdrojov uskutočnením štrukturálnych reforiem, napríklad v oblasti školstva, odporúčajú aj medzinárodné organizácie. (IMF, 2016; IMF, EC 2017). Inak môže dôjsť k zvýšeniu nákladov bez zlepšenia výsledkov systému. Vo vzdelávaní napríklad OECD konštatuje, že nad istú minimálnu úroveň zdrojov je viac ako celkový objem financií dôležitý spôsob prerozdelenia dodatočných výdavkov (OECD, 2012a), Medzinárodný menový fond upozornil na prudký rast plátov lekárov vo Veľkej Británii bez zlepšenia výsledkov (IMF, 2015) a na Slovensku (IFP, 2012).

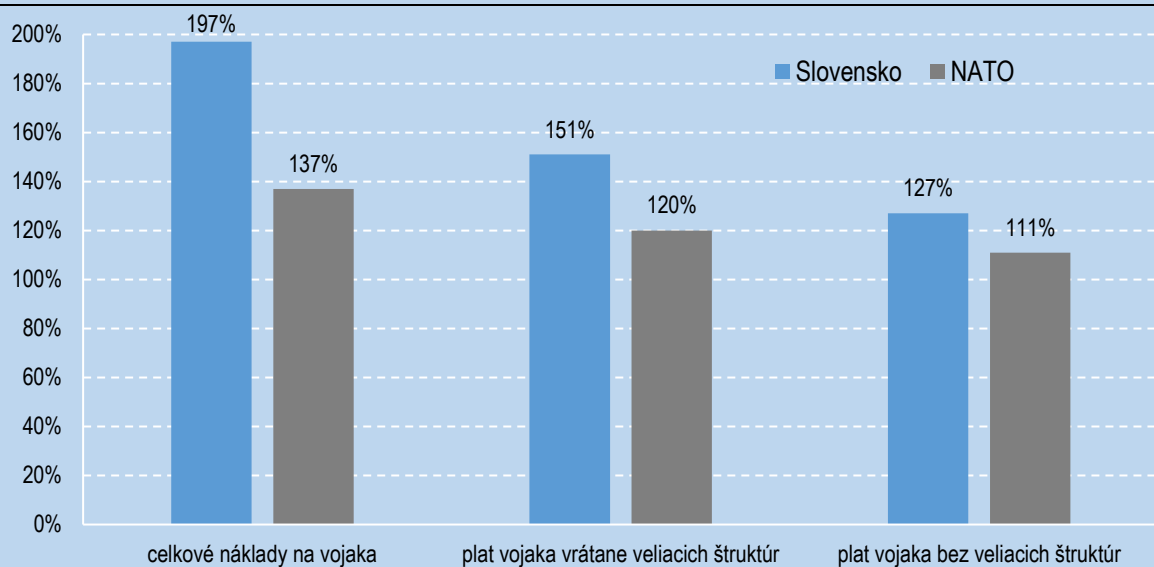
Box 5: Medzinárodné porovnanie miezd príslušníkov ozbrojených síl

Radoví profesionálni vojaci zarábajú v pomere k priemernej mzde v hospodárstve mierne viac ako priemer krajín NATO. Podľa prieskumu NATO (NATO, 2018) o osobných nákladoch personálu ozbrojených síl členských krajín zarobia radoví vojaci asi 127 % priemernej mzdy v hospodárstve, priemer NATO je 111 %. Platy veliачích štruktúr vykazujú nepravdepodobne vysoké hodnoty (250 % priemernej mzdy pre všetky krajiny, 470 % pre Slovensko) a nie všetky krajiny tieto údaje vyplnili (dáta dostupné pre 19 krajín NATO).

Porovnanie nezohľadňuje nefinančné benefity služby v armáde ako preplatenie školného, strava v práci, skorý výsluhový dôchodok, atď. Kvalita dát pre jednotlivé krajiny sa líši, nie všetky poskytli NATO údaje o rozdelení kompenzácie medzi plat a dôchodkové sporenie, rovnako pre viaceré krajiny chýbajú dáta o mzdách veliачích štruktúr. Porovnanie v Graf 19 preto sú indikatívne.

Pre presnejšie porovnanie je potrebné kvalitu a metodiku dát podrobnejšie analyzovať, čo bude predmetom revízie výdavkov na obranu.

Graf 19: Kompenzácie vojakov v pomere k priemernej mzde (2017)



Zdroj: NATO, prepočty ÚHP

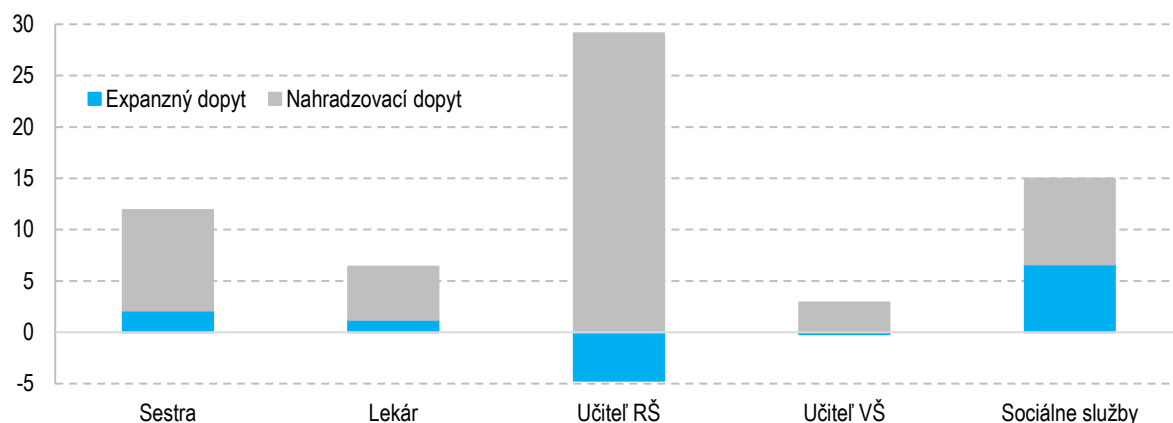
2.4 Vplyv demografických zmien na dopyt po vybraných profesiách vo verejnom sektore

Starnutie obyvateľstva bude mať vplyv na dopyt po zamestnancoch niektorých verejných služieb. Jedným dôvodom je nárast klientov danej služby (napr. domovov dôchodcov alebo zdravotníctva), takzvaný expanzný dopyt. Druhým dôvodom je starnutie a odchod do dôchodku zamestnancov, ktorí služby zabezpečujú, takzvaný nahradzovací dopyt.

Zmena vekovej štruktúry obyvateľstva sa podľa prepočtov SAV⁴⁴ v dopyte po zamestnancoch najvýraznejšie prejaví v sociálnych službách a školstve. Väčšinu kumulatívneho dopytu do roku 2030 bude tvoriť nahradzovací dopyt. Okrem toho bude potrebných dodatočných 6 600 pracovníkov sociálnych služieb, 2 100 sestier a 1 200 lekárov na zabezpečenie služieb pre rastúci počet klientov. Naopak, o 4 700 menej bude potrebných učiteľov v regionálnom školstve (Graf 20).

⁴⁴ Prepočty SAV pre Revíziu výdavkov. Odhady boli realizované v rámci projektu Tvorba vedeckých informácií na podporu politik trhu práce, podporeného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-17-0329.

Graf 20: Očakávaný kumulatívny dopyt do roku 2030 podľa profesií (v tisícoch osôb)



Zdroj: ÚHP podľa prepočtov SAV

Uvedené odhady nezohľadňujú existujúci neuspokojený dopyt po vybraných službách ani navýšenie zamestnanosti potrebnej na dosiahnutie medzinárodného štandardu (Kapitola 2.3). Napríklad v roku 2015 bol dopyt po zariadeniach pre seniorov vo výške viac ako 20-tis. osôb, z ktorých je ponukou pokrytých 85 %. Ďalších viac ako 3-tis. osôb bolo v 2015 zaradených na zozname čakateľov na sociálnu službu (MPSVaR SR, 2016).

Podľa analýzy MZ SR z medzinárodných porovnaní na Slovensku chýba minimálne 3,5-tisíc zdravotných sestier. Počet sestier medzi rokmi 2000 a 2015 značne klesol, pričom v krajinách EÚ je trend opačný. Zároveň v súčasnosti prebieha zber dotazníkov, v ktorých poskytovatelia uvedú, koľko sestier im chýba. To ukáže, koľko je neobsadených miest pri súčasnom systéme, kde však mnohé služby nie sú optimálne nastavené (napr. chýbajú oddelenia dlhodobej starostlivosti). Podrobnejšie preskúmanie kompetencií zdravotných sestier v jednotlivých krajinách, aby bolo možné presnejšie kvantifikovať slovenský nedostatok, pripraví záverečná správa Revízie výdavkov na zdravotníctvo.

Vo viacerých povolaniach hrozí, že počet absolventov prichádzajúcich na trh práce nebude postačujúci. Analýzy spoločnosti Trexima⁴⁵ pre potrebu revízie naznačujú, že v období do roku 2023 bude chýbať ročne zhruba 1 250 absolventov v oblasti opatrovateľstva a vychovávateľstva, 580 absolventov pedagogiky v regionálnom školstve a 250 absolventov ošetrovateľstva. Naopak počet absolventov medicíny prichádzajúcich na trh práce bude vyšší ako potreby zdravotníctva (o zhruba 350 ročne). Inštitút zdravotnej politiky odhadol, že do roku 2030 bude chýbať dodatočných 6 400 zdravotných sestier oproti dnešnému stavu a pri dnešnom príleve absolventov na trh práce.

Vykrytie dopytu po zamestnancoch vybraných služieb predstavuje výzvu, ktorá si bude vyžadovať zatraktívnenie relevantných vzdelávacích odborov, ako aj siahnutie po alternatívnych zdrojoch. Časť dopytu je možné naplniť z radov nezamestnaných/neaktívnych osôb, prilákaním zamestnancov z iných odvetví alebo imigráciou či návratom občanov SR zo zahraničia. Zosúladenie ponuky a dopytu po zamestnancoch, pri udržaní rozsahu služieb, je tiež možné reorganizáciou práce alebo automatizáciou niektorých činností.

⁴⁵ Metodológia prognóz trhu práce spoločnosti Trexima je opísaná na nasledovnej stránke: <https://www.trendyprace.sk/sk/metodika>. Od metodiky SAV sa líši hlavne tým, že nezohľadňuje dopad demografických zmien na počet užívateľov danej služby (napr. žiakov alebo pacientov). Zohľadňuje však predpokladaný rast ekonomiky, t.j. predpokladanú zmenu zamestnanosti v dôsledku ekonomického aj demografického vývoja, ako aj príviv absolventov na trh práce (vrátane odchodov absolventov do zahraničia). Odhady nepomeru medzi ponukou a dopytom na trhu práce sú robené pre zhluky vzdelávacích odborov a zamestnaní, nakoľko jeden odbor vzdelania je optimálnym k viacerým zamestnaniam a v jednom zamestnaní sa môžu optimálne uplatniť absolventi viacerých odborov vzdelania. Autori revízie nemali prístup k vstupným dátam a postupom a nebolo preto možné metodiku zvalidovať.

3 Porovnanie zamestnancov verejného a súkromného sektora

- Trhy práce v súkromnom a verejnom sektore sú výrazne odlišné – vykonávanými povolaniami aj charakteristikami pracujúcich. Mobilita ľudského kapitálu medzi sektormi je nízka.
- Zamestnanci vo verejnom sektore sú oproti tým v súkromnom v priemere starší, pracujú na pozíciách, ktoré si vyžadujú vyššie zručnosti a vzdelanie a dlhšie zotrávajú v jednej organizácii. Vo verejnom sektore prevažujú ženy, v súkromnom muži.
- Vysokoškolsky vzdelaní zamestnanci vo verejnom sektore majú horšie výsledky v testovaní zručností ako ich rovnako vzdelaní kolegovia v súkromnom sektore, avšak podobné ako verejní zamestnanci v zahraničí.
- Odmeňovanie štátom kladie väčší dôraz na vyžadované vzdelanie a prax oproti súkromnému sektoru a menej oceňuje ťažko definovateľnú produktivitu a výsledky. Platy vo verejnom sektore majú aj v medzinárodnom porovnaní nízky rozptyl.
- Aj odmeny sú vo verejnom sektore vyplácané rovnostársky. Kým v súkromnom sektore ich podiel rastie s celkovým príjmom zamestnanca, vo verejnom sektore tvoria 7 až 10 % príjmu pre väčšinu zamestnancov.
- Priemerná hrubá mesačná mzda verejných zamestnancov je tesne nad úrovňou priemernej mzdy v hospodárstve. Vyššiu hodinovú mzdu ako je medián na rovnakej pozícii v súkromnom sektore zarába 55 % verejných zamestnancov.
- Mzdy zamestnancov verejného sektora v drahých profesiách - napríklad právnikov, pracovníkov v oblasti financií či IT - výrazne zaostávajú. Neschopnosť zaplatiť ich môže viesť k nízkej kvalite alebo potrebe zabezpečiť tieto služby dodávateľsky.
- Po zohľadnení pozorovateľných rozdielov medzi zamestnancami a pozíciami vo verejnom a súkromnom sektore zarábajú verejní zamestnanci menej ako súkromní (o 3 %), zatiaľ čo vo väčšine krajín EÚ je to naopak. Výrazne nižší príjem ako náprotivky v súkromnom sektore majú ženy (o 7 %), mladí do 29 rokov (o 9 %) a zamestnanci s vysokoškolským vzdelaním (o 11 %).
- Profesionálna prémie práce pre štát sa regionálne líši, v Bratislave zamestnanci niektorých profesií zarábajú podstatne menej vo verejnom ako v súkromnom sektore, kým v ostatných regiónoch zarábajú podobne alebo viac. To môže mať negatívny dopad na kvalitu služieb v drahších regiónoch.
- Zamestnanci, ktorí prešli z verejného do súkromného sektora si v priemere polepšia viac (14 %), ako pri prestupe opačným smerom (11 %). Prestup z verejného do súkromného sektora je oproti prestupu opačným smerom najviac výhodný pre mužov (23 % vs. 13 %), mladých vo veku 18 až 24 rokov (23 % vs. 11 %) a stredoškolsky vzdelaných (15 % vs. 7 %).

Štát ako zamestnávateľ sa v zásadných aspektoch líši od zamestnávateľov v súkromnom sektore. Mnohé zo služieb, ktoré štát poskytuje, nemajú obdobu v súkromnom sektore a neexistuje priestor pre ich poskytovanie v rámci trhovej konkurencie (napr. obrana, polícia, súdnictvo, regulácia a iné verejné statky). Štát navyše väčšinou nesleduje zisk, ale najmä iné ciele (napríklad sociálnu spravodlivosť). Dopyt po pracovnej sile vo verejnom sektore je preto častejšie výsledkom celospoločenských, politických alebo administratívnych rozhodnutí ako reakciou na produktivitu práce a trhové signály. Štát, ktorý verejnú zamestnanosť vníma čiastočne ako nástroj inklúzie znevýhodnených skupín na trhu práce bude mať nižšiu mzdovú prémii ako štát, ktorý uplatňuje výlučne meritokratický prístup k výberu verejných zamestnancov.

Efektívna správa miezd a zamestnanosti vo verejnom sektore vyžaduje pozorné sledovanie a reagovanie na vývoj v súkromnom sektore. Ak je práca vo verejnom sektore málo atraktívna v porovnaní so súkromným sektorom, štát môže mať problémy s náborm a vysokou fluktuáciou zamestnancov, čo môže negatívne ovplyvniť

kvalitu verejných služieb. Keďže kvalita verejných služieb výrazne ovplyvňuje produktivitu súkromného sektora, takáto politika môže viesť k suboptimálnym výsledkom z pohľadu ekonomiky ako celku.

3.1 Zručnosti, vzdelanie, vek a pohlavie zamestnancov

Zamestnanci súkromného a verejného⁴⁶ sektora pracujú v odlišných profesiách. Len 5 % zamestnancov súkromného sektora pracuje v oblastiach typických pre verejný sektor (verejná správa, obrana a sociálne zabezpečenie, školstvo a zdravotníctvo). Naopak, vyše polovica z nich pracuje v priemysle a veľkoobchode a maloobchode, kde nemá verejný sektor takmer žiadnu zamestnanosť (Tabuľka 1). Trhy práce sú aj relatívne nepriechodné, dve tretiny zamestnancov verejného sektora, ktorí menili prácu, v ňom zostalo, v súkromnom ostalo pracovať vyše 95 % zamestnancov súkromného sektora, ktorí menili prácu (kapitola 3.6).

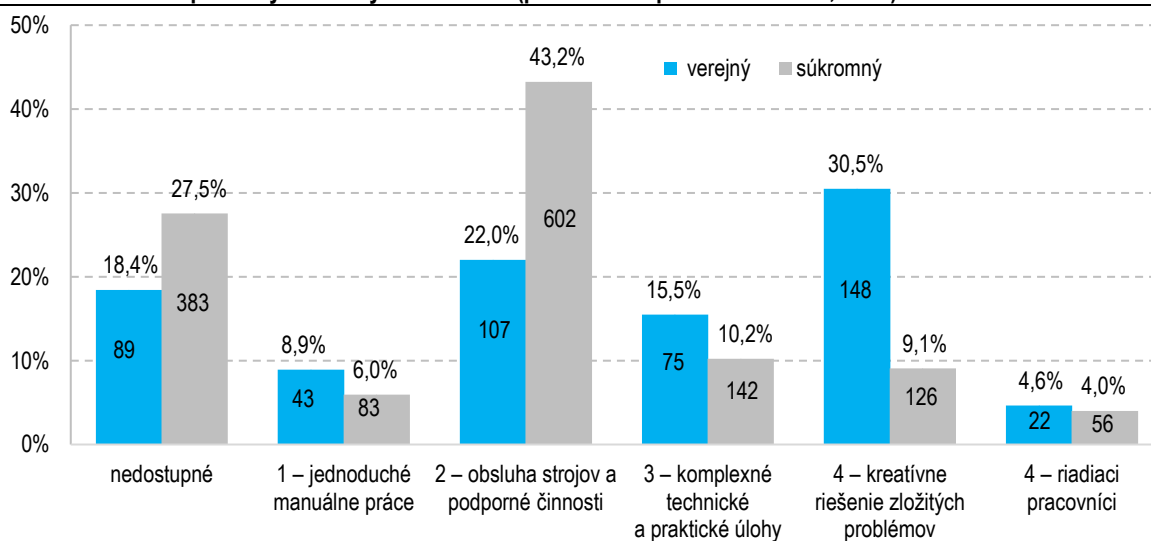
Tabuľka 1: Sektorová štruktúra vo verejnom a súkromnom sektore (2017)

NACE sektor	počet zamestnancov (v tis.)		podiel	
	verejný	súkromný	verejný	súkromný
Vzdelávanie	158	15	33%	1%
Verejná správa a obrana; povinné sociálne zabezpečenie	133	2	27%	0%
Zdravotníctvo a sociálna pomoc	69	61	14%	4%
Doprava a skladovanie	54	78	11%	6%
Umenie, zábava a rekreácia	17	15	4%	1%
Odborné, vedecké a technické činnosti	10	75	2%	5%
Administratívne a podporné služby	5	98	1%	7%
Priemyselná výroba	1	461	0%	33%
Veľkoobchod a maloobchod; oprava motorových vozidiel	1	270	0%	19%
Stavebníctvo	1	74	0%	5%
Ostatné	35	241	7%	17%
Spolu	485	1 393	100%	100%

Pozn.: Bez ozbrojených zložiek.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Graf 21: Pracovníci podľa vyžadovaných zručností (podiel v % a počet v tis. osôb, 2017)



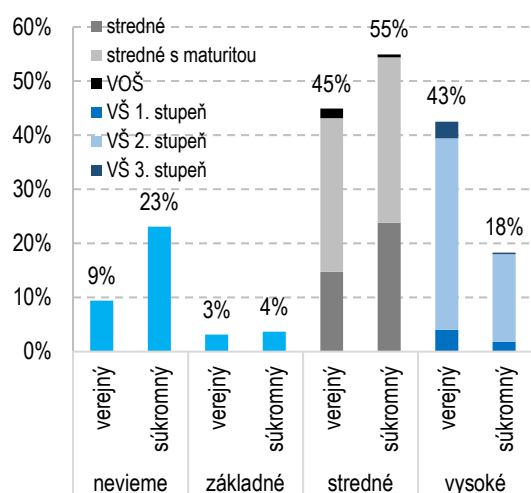
Pozn.: Bez ozbrojených zložiek.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

⁴⁶ V tejto kapitole sú za zamestnancov verejného sektora považovaní zamestnanci organizácii so štátnym a samosprávnym vlastníctvom, bez ohľadu na formálnu príslušnosť v sektore verejnej správy, Box 3.

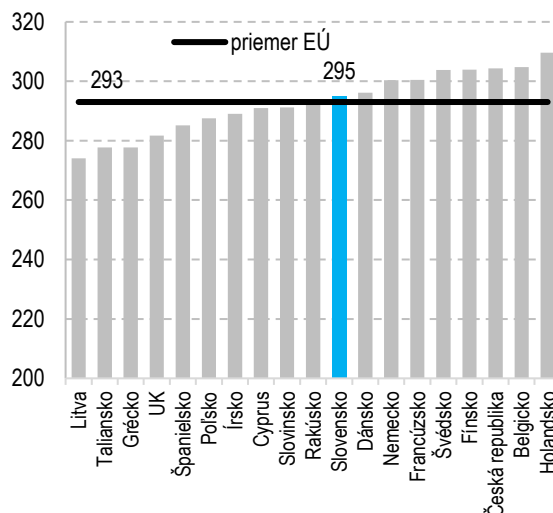
Pracovníci vo verejnom sektore vykonávajú podľa klasifikácie povolání ISCO v priemere náročnejšiu prácu ako pracovníci v súkromnom sektore. Až 35 % z nich vykonáva prácu patriacu do najnáročnejšej kategórie⁴⁷, v súkromnom je ich iba 13 %. Do tejto skupiny patria aj riadiaci pracovníci, tých je v súkromnom sektore približne 4 %, vo verejnom mierne viac (Graf 21). V súkromnom sektore tvoria najväčšiu skupinu – až 43 % – zamestnanci na pozíciách vyžadujúcich úroveň zručností 2 – ide o zložitejšie manuálne, alebo jednoduchšie duševné činnosti (administratívna práca, práca v obchode a službách, remeselnícke práce). Vo verejnom sektore pracuje mierne väčší podiel zamestnancov vykonávajúcich najjednoduchšie manuálne práce – upratovanie či pomocné práce pri varení, v poľnohospodárstve, odpadovom hospodárstve a podobne.

Graf 22: Vzdelanostná štruktúra zamestnancov na Slovensku (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zložiek Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

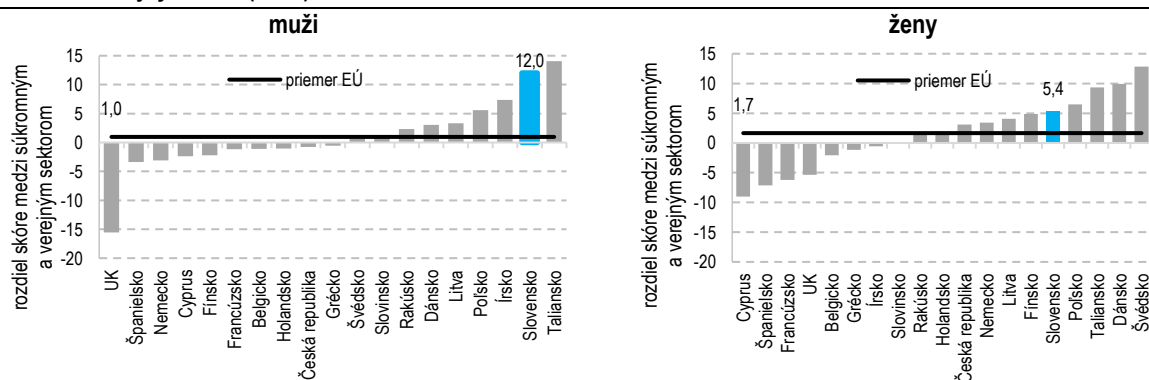
Graf 23: Bodový zisk vzdelaných verejných zamestnancov v testovaní zručností PIAAC (2013)



Zdroj: PIAAC, OECD, prepočty ÚHP

Pre verejný sektor je typické vyššie vzdelanie zamestnancov. Až 43 % z nich má vysokoškolské vzdelanie, v súkromnom sektore je takých iba 18 % (Graf 22). Takmer tri štvrtiny zamestnancov vo verejnom sektore má aspoň maturitu, v súkromnom je takých približne polovica.

Graf 24: Bodový rozdiel v testovaní zručností PIAAC medzi skóre VŠ vzdelaných zamestnancov: súkromný sektor – verejný sektor (2013)



Zdroj: PIAAC, OECD, prepočty ÚHP

⁴⁷ Metodika ISCO-08 organizácie ILO definuje štyri kategórie zručností na základe povahy vykonávanej práce a úrovne vzdelania či množstva skúseností potrebných na kompetentné vykonávanie práce. Zamestnania v nižších kategóriách zručností si často vyžadujú výkon jednoduché a rutínnej práce, obsluhu a nastavovanie strojov či jednoduchú prácu s informáciami. Zamestnania vo vyšších kategóriách zručností si vyžadujú vyššiu gramotnosť, viac samostatnej a kreatívnej práce a rozsiahle a podrobné znalosti v odbore. Z pracovníkov v najvyššej kategórii boli pre lepšiu porovnateľnosť ešte oddelení riadiaci pracovníci. Zamestnancov do jednotlivých kategórií zaraďujú zamestnávatelia. Napriek tomu, že obsah práce zamestnancov v rovnakom povolání vo verejnom a súkromnom sektore môže byť odlišný, pri začlenení zamestnancov v tomto detaile vyžadovaných zručností by zásadné rozdiely byť nemali.

Zamestnanci verejného sektora s vysokou školou sú ale menej šikovní ako ich kolegovia v súkromnom sektore. Medzera v zručnostiach patrí medzi najväčšie v EÚ, hlavne v prípade mužov. Ukazujú to dáta z medzinárodného merania PIAAC z roku 2013 merajúceho čitateľskú a numerickú gramotnosť a využívanie informačných technológií pri riešení problémov (Graf 24). Rozdiel u žien je nižší, ale stále nadpriemerný. Nižšia kvalita zamestnancov môže viesť k nižšej schopnosti riešiť problémy vlastnými kapacitami a k nutnosti využívať externé služby dodávateľov na časť zložitejšej agendy. **Verejní zamestnanci na Slovensku sú však porovnateľne šikovní ako zahraniční kolegovia (Graf 23).**

Slovenskí úradníci majú vo väčšej miere ako je zvykom v EÚ ukončený druhý stupeň VŠ vzdelania, čo môže naznačovať nesúlad medzi náplňou práce a požadovaným vzdelaním. V podiele pracovníkov s VŠ vzdelaním druhého a vyššieho stupňa (nad 4r.) predbiehajú slovenskí úradníci aj ČR. Naopak, vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa (do 4r.) zatiaľ medzi slovenskými úradníkmi nie je obvyklé (Tabuľka 2).

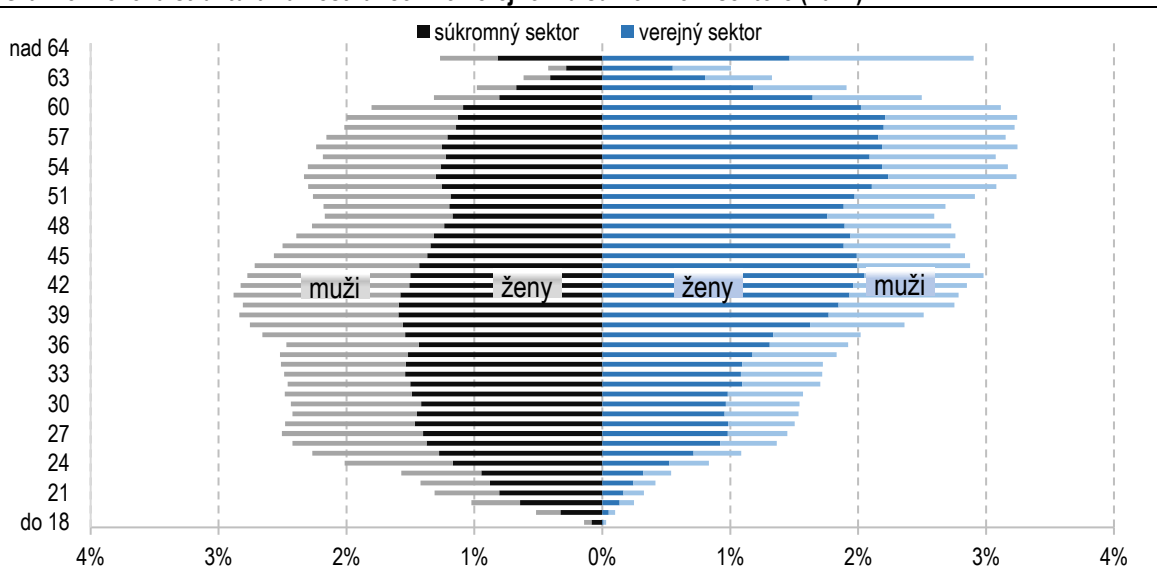
Tabuľka 2: Podiel dosiahnutého vzdelania úradníkov (SES 2014)

	Zákonodarcovia, riadiaci pracovníci			Špecialisti, technici a odborní pracovníci			Administratívni pracovníci		
	SK	CZ	EÚ	SK	CZ	EÚ	SK	CZ	EÚ
ZŠ	0%	0%	3%	0%	0%	6%	3%	2%	19%
SŠ	17%	14%	14%	42%	59%	33%	68%	73%	56%
VŠ do 4r.	3%	13%	32%	7%	11%	31%	8%	6%	16%
VŠ nad 4r.	79%	74%	50%	52%	29%	30%	22%	19%	9%

Zdroj: prepočty ÚHP z dát Eurostatu

Zamestnanci vo verejnom sektore sú v priemere starší, tretina verejných zamestnancov bude o 10 rokov v dôchodkovom veku (Graf 25). Podiel tých nad 55 rokov je vo verejnom sektore takmer dvojnásobný oproti súkromnému (29 % vs. 17 %). Navyše, verejný sektor medzi rokmi 2011 až 2017 zostal viac ako súkromný. Podiel starších zamestnancov zvyšujú najmä učitelia na základných aj vysokých školách a zdravotníci. Mladých zamestnancov v súkromnom sektore je oproti verejnému takmer dvojnásobok (32 % vs. 18 %).

Graf 25: Veková štruktúra zamestnancov vo verejnom a súkromnom sektore (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zložiek.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

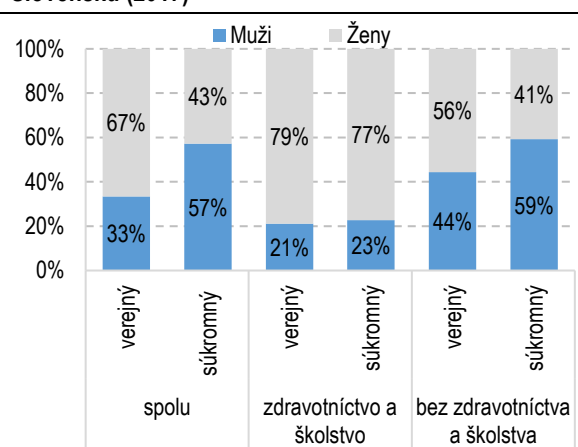
Veková štruktúra naznačuje problémy s prítiahnutím a udržaním si mladších zamestnancov vo verejnom sektore. Nízky podiel mladých pracovníkov môže súvisieť s odmeňovacími predpismi. Jednou z možností ako pritiahnúť kvalifikovaných mladých ľudí by bol rýchlejší rast mzdy v prvých rokoch práce a naopak spomalenie

v neskorších fázach kariéry, tak, ako je to bežné v prípade kvalifikovaných zamestnancov v súkromnom sektore (Graf 33). Nedávne legislatívne zmeny v odmeňovaní vo verejnom záujme rast mzdy ku koncu kariéry spomalili, čo je možné považovať za zlepšenie systému.

Viac ako dve tretiny zamestnancov verejného sektora sú ženy, naopak súkromný sektor zamestnáva viac mužov. Tento počet je, rovnako ako iné charakteristiky verejného sektora, veľmi ovplyvnený školstvom a zdravotníctvom, v ktorých je zastúpenie žien takmer 80 %. Mimo školstva a zdravotníctva tvoria ženy približne 56 % zamestnancov vo verejnom a 41 % v súkromnom sektore (Graf 26).

Verejní zamestnanci zostávajú dlhšie pracovať v jednej organizácii. Kým polovica zamestnancov v súkromnom sektore pracuje v súčasnej organizácii viac ako 5 rokov, vo verejnom sektore sú to až dve tretiny. Vyššia miera zotrvania je aj v oblastiach súkromného sektora, ktoré sú významne ovplyvnené štátnou reguláciou odmeňovania – v školstve a zdravotníctve (Graf 27).

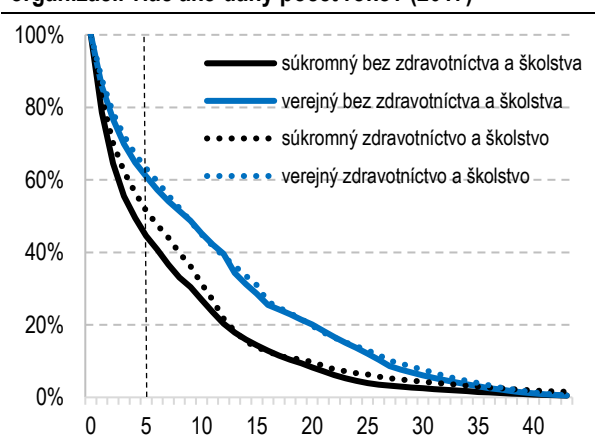
Graf 26: Rodová štruktúra zamestnancov na Slovensku (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zločinov.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Graf 27: Podiel zamestnancov, pracujúcich v súčasnej organizácii viac ako daný počet rokov (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zločinov.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

3.2 Rozdiely v štruktúre odmeňovania

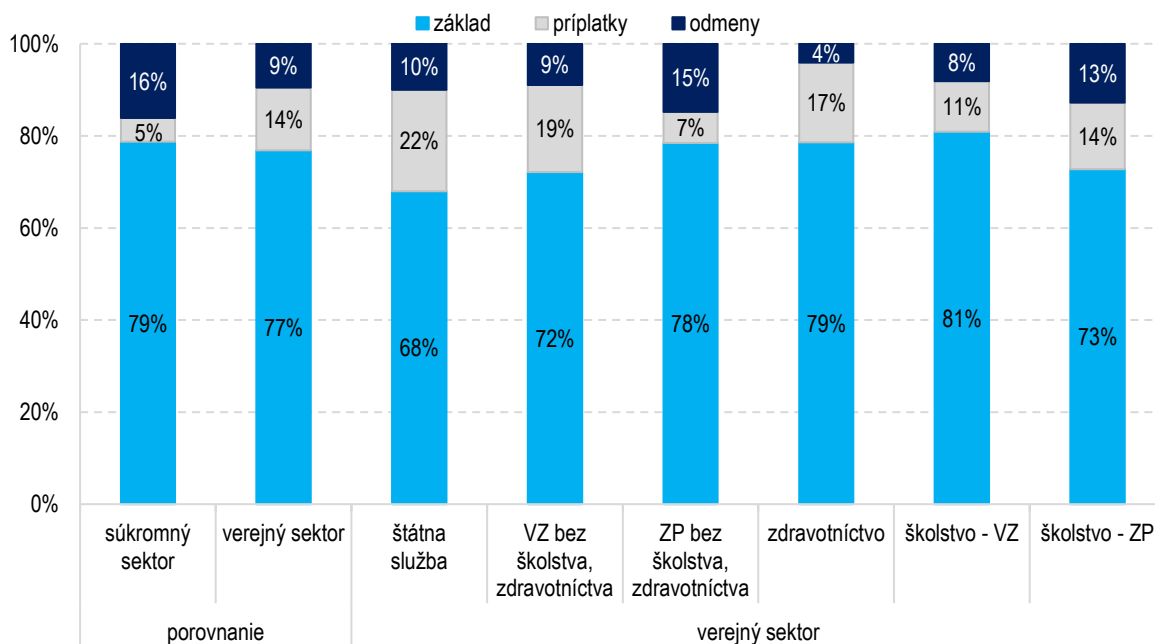
Prax odmeňovania vo verejnom sektore ovplyvňuje špecifická legislatívna úprava jednotlivých odmeňovacích predpisov⁴⁸. Kým v súkromnom sektore tvorí základná mzda⁴⁹ spolu s príplatkami asi 84 % celkovej mzdy, vo verejnom až 91 %. Verejný sektor pritom významnejšiu časť mzdy (14 % vs. 5 %) ako súkromný vypláca vo forme nárokovateľných príplatkov, samotný základ je v oboch sektoroch porovnateľný. Na odmeny, typicky výkonnostné, dáva súkromný sektor 16 %, verejný sektor len 9 % (Graf 28).

Najbližším ekvivalentom základného platu v súkromnom sektore je vo verejnom sektore súčet tarifnej mzdy a osobného príplatku. Tarifná mzda vychádza z platových tabuliek, ktoré sú zväčša dvojdimenzionálne. Jednou z dimenzií je tarifná trieda, do ktorej sa zamestnanec zaraďuje podľa najnáročnejšej vykonávanej činnosti a závisí od nej základná mzda. Druhou dimenziou, významne ovplyvňujúcou celkovú kompenzáciu, je prax, ktorá zvyšuje základnú mzdu v priemere o 0,5 až 1 % za odpracovaný rok. Vo väčšine krajín tvorí základný plat aspoň 80 % celkovej kompenzácie, podobná štruktúra platu je aj na Slovensku (Graf 29).

⁴⁸ Zoznam odmeňovacích predpisov uvádza Príloha 8.

⁴⁹ Zahŕňa základnú či tarifnú mzdu a náhrady vyplácané za neodpracované dni – dovolenky a štátne sviatky.

Graf 28: Zložky mzdy (2017)

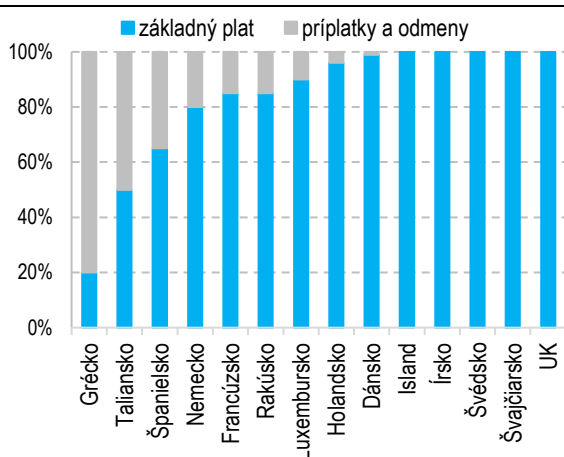


Pozn.: VZ - zamestnanie vo verejnom záujme; ZP zamestnanie podľa Zákonníka práce.
Údaje sú bez ozbrojených zložiek.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

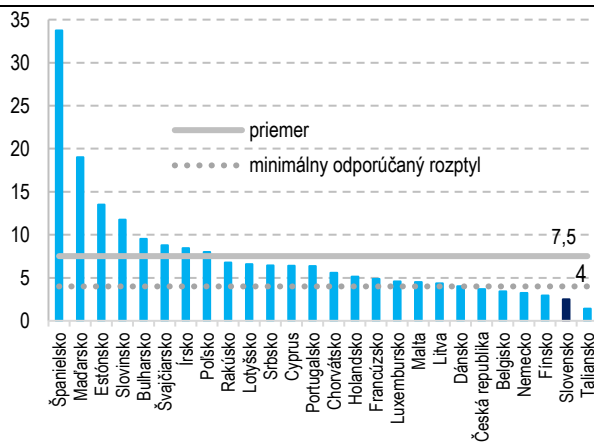
Najvýznamnejší zo všetkých príplatkov v štátnej a verejnej službe je osobný príplatok. Najčastejšie je ohraničený 100 % výšky tarifného platu a jeho najbližším ekvivalentom v súkromnom sektore je osobné ohodnotenie. Osobný príplatok je priznaný za kvalitné plnenie služobných úloh a jeho pridelenie a odobratie musí byť zdôvodnené. U zamestnancov v štátnej službe tvoril v roku 2016 asi 90 % objemu príplatkov, v priemere tvoril 18 % vyplatených miezd. Pri zamestnancoch vo verejnom záujme v rámci ústrednej správy je to približne 80 % z príplatkov, 15 % z vyplatených miezd.

Graf 29: Štruktúra platu v OECD (2007)



Zdroj: World Bank, 2007

Graf 30: Rozptyl miezd v štátnej správe (2016)



Zdroj: ÚV SR

Časť ďalších príplatkov je spoločná so Zákonníkom práce, časť je špecifická pre verejný sektor (napr. príplatok za starostlivosť a vedenie služobného motorového vozidla) alebo profesiu (kreditový príplatok pre učiteľov). Výška príplatkov je určená, prípadne obmedzená zákonom. Väčšina príplatkov okrem osobného je podľa zisťovaní MF SR („platová inventúra“) využívaná iba marginálne a tvorí zanedbateľnú časť mzdového balíka. Možnosť zjednodušenia systému príplatkov preskúma Konceptia odmeňovania v štátnej službe pripravovaná Úradom vlády SR.

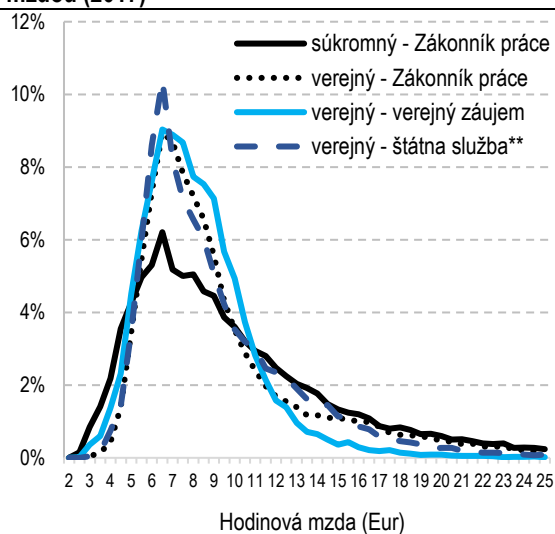
Oveľa menšiu časť mzdy tvoria odmeny, od 4 % v zdravotníctve po 15 % pre zamestnancov odmeňovaných podľa zákonníka práce mimo školstva. V priemere tvoria odmeny iba 9 % celkového ohodnotenia, čo znižuje možnosť flexibilne odmeniť výkonnosť zamestnancov. Výška odmien zákonom obmedzená nie je.

Zamestnanci, na ktorých profesie sa vzťahuje zvýšenie tarify za prax, majú podiel odmien nižší. Zamestnanci verejného sektora odmeňovaní podľa Zákonníka práce, dostávajú v priemere rovnaký podiel odmien ako v súkromnom sektore (Graf 28). Naopak, profesie, na ktoré sa automaty vzťahujú, majú nižší podiel odmien – napríklad zamestnanci v zdravotníctve alebo vo verejnom záujme (Box 6). Vplyv odmeňovacieho predpisu vidno medzi zamestnancami v školstve – zamestnanci so zmluvami podľa Zákonníka práce dostávajú v priemere vyšší podiel odmien ako zamestnanci vo verejnom záujme.

Platy vo verejnom sektore majú nižší rozptyl ako v súkromnom sektore. Väčší podiel kvalifikovaných zamestnancov⁵⁰ ako v súkromnom sektore zarába hodinovú mzdu v blízkosti mediánu. Naopak väčší podiel zamestnancov v súkromnom sektore zarába ako nižšie, tak aj vyššie mzdy (Graf 31). Podobný rozdiel v distribúcii miezd sa dá pozorovať aj v ostatných skupinách zamestnancov. Pri nízkom rozptyle môže byť pre štát problém získať a udržať si kvalifikovaných ľudí na strategických a manažérskych pozíciách (Staroňová et al., 2014).

Rozptyl miezd v štátnej správe je na Slovensku podstatne nižší ako v ostatných krajinách EÚ. Podľa prieskumu Úradu vlády SR (Graf 29) je priemerný rozptyl v štátoch EÚ na úrovni 7,5, skutočný pomer medzi priemernou mzdou najvyššieho a najnižšieho decilu zamestnancov v štátnej službe na Slovensku je približne 2,9. Medzinárodné inštitúcie odporúčajú pomer medzi najnižšou a najvyššou tarifou aspoň 4 násobný, pri zamestnancoch na najvyšších politických postoch by mali byť 7 až 10 násobný (Rabrenovic, 2013).

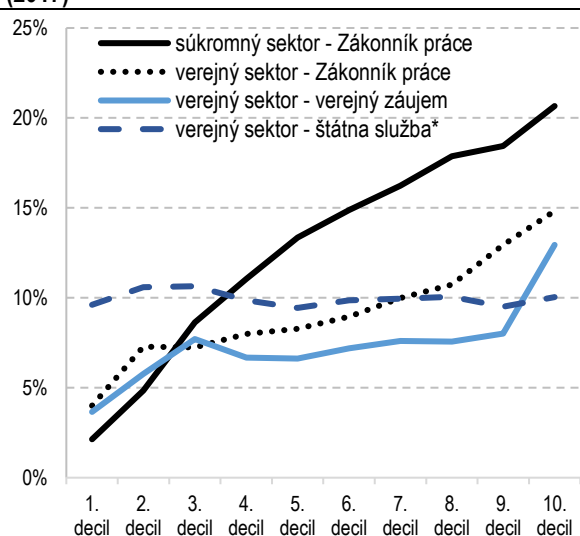
Graf 31: Podiel kvalifikovaných pracovníkov* s danou mzdou (2017)



* Zahnutí sú riadiaci pracovníci, špecialisti a odborní a technickí pracovníci.
** Bez zamestnancov v služobnom pomere.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Graf 32: Podiel odmien na mzde podľa mzdového decilu (2017)



Pozn.: Mzdové decily boli vyrátané zvlášť pre každú kategóriu zamestnancov.
* - Bez zamestnancov v služobnom pomere

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Verejný sektor je rovnostársky aj pri vyplácaní odmien. Kým v súkromnom sektore podiel odmien rastie s celkovou kompenzáciou zamestnanca, pre väčšinu verejných zamestnancov tvoria odmeny 7 až 10 % celkového príjmu bez ohľadu na príjem. Zamestnanci 2. až 9. mzdového decilu vo verejnom sektore dostali v roku 2017 odmeny vo výške 7 až 10 % z celkovej kompenzácie, v súkromnom sektore od 5 % do 18 % (Graf 32).

⁵⁰ Ide o riadiacich pracovníkov, špecialistov a odborných a technických zamestnancov podľa ISCO klasifikácie.

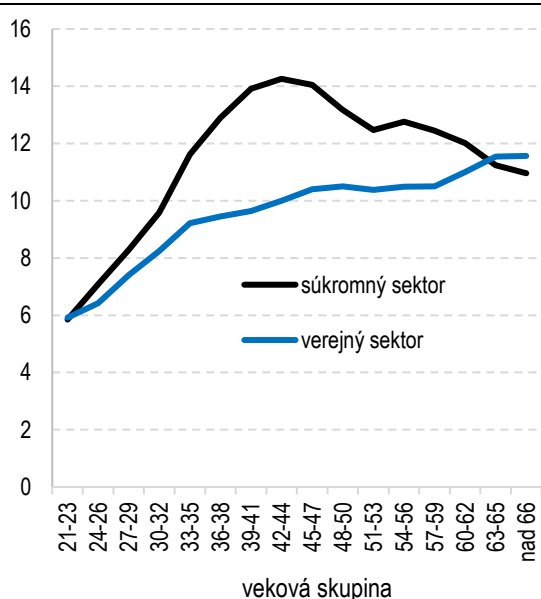
Najväčší podiel odmien na mzdách vo verejnom sektore bol u zamestnancov zamestnaných podľa Zákonníka práce najvyššieho mzdového decilu – až 15 %, za súkromným sektorom zaostávajú o cca 6 p.b.

Mzda vo verejnom sektore s vekom rastie stabilne a pomalšie ako v súkromnom sektore. V súkromnom rastie na začiatku kariéry rýchlejšie, po dosiahnutí 40-42 rokov však začne klesať. Takýto profil miezd znamená, že medzera medzi mzdami vo verejnom a súkromnom sektore sa na začiatku kariéry zväčšuje (Graf 33). Verejný sektor má v dôsledku toho problém pritiahnúť a udržať mladých, najmä vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov.

Automatické zvyšovanie mzdy za prax tvorí 15 % mzdových výdavkov⁵¹ dotknutých skupín zamestnancov. Viaže porovnateľnú časť mzdových prostriedkov, akou súkromný sektor odmeňuje výkon (16 %). Automatické zvýšenie tarifných plátov za odpracované roky zvyšuje tarifné mzdy väčšiny verejných zamestnancov v priemere o 0,5 % až 1 % ročne. Vplyv praxe na mzdu sa líši, policajtom po 32 rokoch praxe vzrastie tarifná mzda až o 67 %, učiteľom v regionálnom školstve o 24 % a zamestnancom vo verejnom záujme od roku 2019 o 16 %⁵². Samotná dĺžka praxe má pritom len neurčitú spojitosť s výkonom.

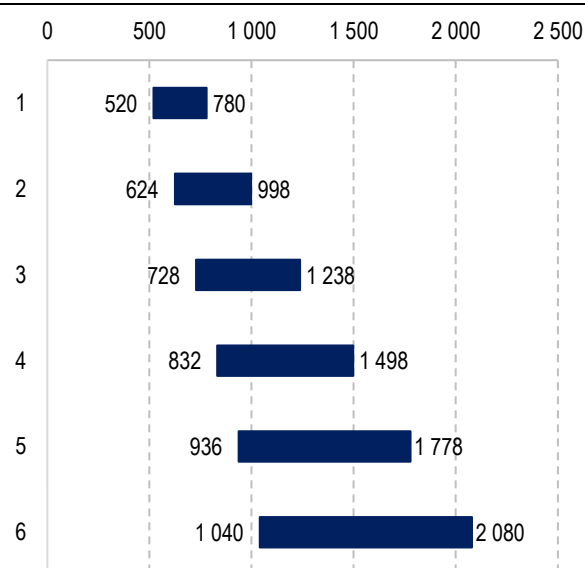
Možnosť flexibilne reagovať zo strany riadiacich pracovníkov na úsilie a výkon svojich podriadených v rámci jednej platovej štruktúry motivuje zamestnancov k zvýšeniu produktivity práce. Jednou z alternatív ako dosiahnuť vyššiu flexibilitu a priestor na odmeny je zavedenie odmeňovacích pásiem, ktorých šírka by rástla s náročnosťou práce (Graf 34)⁵³. Vhodne nastavené pásma kladú dôraz na rozvoj individuálnej kariéry, flexibilné role a rast schopností zamestnanca (Armstrong, 2009).

Graf 33: Hodinové mzdy v závislosti od veku zamestnanca, VŠ vzdelaní (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zložiek. Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Graf 34: Ilustratívny príklad platových intervalov podľa platových tried (hrubá mzda v eur mesačne)



Zdroj: ÚHP

⁵¹ Kvantifikácie na základe dát od SRP MF SR a Informačného systému o cene práce.

⁵² Učiteľom v regionálnom školstve a zamestnancom vykonávajúcim prácu vo verejnom záujme bola predĺžená doba zohľadňovania praxe na 40 rokov. Maximálny rast učiteľov je po 40 rokoch 28 % a vo verejnom záujme 20 %.

⁵³ Potrebu zavedenia platových pásiem definoval aj ÚV SR - ako centrálny koordinačný orgán pre ľudské zdroje v štátnej správe, ktorý sa v Stratégii riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 - 2020 zaviazal do roku 2020 vypracovať Koncepciou odmeňovania vrátane platových pásiem.

Box 6: Platové automaty v zdravotníctve

Zdravotníckimi pracovníkmi v ústavnej starostlivosti sú jediná verejní zamestnanci, ktorých platový automat nevyplýva z požiadavky na nezávislosť⁵⁴. Automatická valorizácia miezd zdravotníkov funguje súbežne s minimálnymi mzdovými nárokmi definovanými v Zákonníku práce, vzťahuje sa aj na zamestnancov súkromných ústavných zariadení. Jednotliví zdravotníckimi pracovníkmi majú podľa povolania a kvalifikácie garantovanú základnú mzdu ako násobok priemernej mzdy spred dvoch rokov⁵⁵. Jedná sa tak o akúsi minimálnu sektorovú mzdu, dohodnutá mzda jednotlivcov môže byť vyššia.

Výhody automatickej valorizácie pre zamestnancov aj štát sú rovnaké – odbúranie transakčných nákladov a rizík spojených s kolektívnym vyjednávaním a predvídateľnosť budúcich výdavkov a príjmov. Systém automatických valorizácií má niekoľko nevýhod – nezohľadňuje rozdielnu mieru produktivity povolání, poskytuje menej flexibility a schopnosti absorbovať šoky (IMF, 2016).

Problémom súčasného nastavenia platových automatov je ich výška, ktorá obmedzuje priestor na variabilnú zložku platu s väčším potenciálom odmeňovať výkon. V roku 2017 zostalo na odmeny lekárov po zohľadnení minimálnych mzdových nárokov len približne 10 % celkového mzdového balíka. Tarifné mzdy lekárov boli v priemere iba o 5 % vyššie ako mzdové nároky stanovené automatom, priemerná celková mzda bola približne o 11 % vyššia ako minimálna základná mzda a od nej odvodené príplatky za prácu v sobotu, nedeľu, sviatok či za nočnú prácu.

Tabuľka 3: Porovnanie hrubej mzdy lekárov a minimálnych mzdových nárokov (v eur a %, 2017)

Zložka mzdy	Mzda odvodená z minimálnych nárokov	Skutočná hrubá mzda	Bonus oproti minimu	Voľné % balíka
Tarif plus náhrady mzdy	1 660	1 747	87	5%
Príplatky, nadčasy, pohotovosť	683	719	36	5%
Spolu „povinné zložky“	2 343	2 466	123	5%
Odmeny a osobný príplatok		132	132	
Spolu	2 343	2 598	255	10%

Zdroj: NCZI, prepočty ÚHP

Automatické zvyšovanie miezd zdravotníckych pracovníkov spolu so zvýšenou minimálnou mzdou stálo v roku 2019 približne 65 mil. eur.

Neexistuje jeden najefektívnejší systém odmeňovania zdravotníkov, každá odmeňovacia schéma má špecifické nedostatky (Flodgren et al., 2011). Odmeny výlučne vo forme fixného platu môžu znižovať motiváciu poskytovať starostlivosť v želanej kvantite a kvalite. Platby za jednotlivé výkony môžu viesť k nadmernej diagnostike a preskripcii a plytvaniu zdrojmi. Odmeny viazané na výkonnosť (performance pay) nepreukázali dopad na výsledky v zdraví. Kombinované schémy prinášajú zmiešané výsledky.

3.3 Mzdový diferencál podľa profesií

Približne 55 % zamestnancov vo verejnom sektore zarába vyššiu hodinovú mzdu ako medián zamestnancov pracujúcich na rovnakej pozícii v súkromnom sektore (Graf 35)⁵⁶. Porovnanie využíva zaradenie zamestnancov podľa medzinárodnej klasifikácie zamestnaní ISCO (Box 5) tak, aby boli porovnávaní

⁵⁴ Okrem zdravotníckych pracovníkov majú automatickú valorizáciu aj sudcovia, prokurátori a ústavní činitelia.

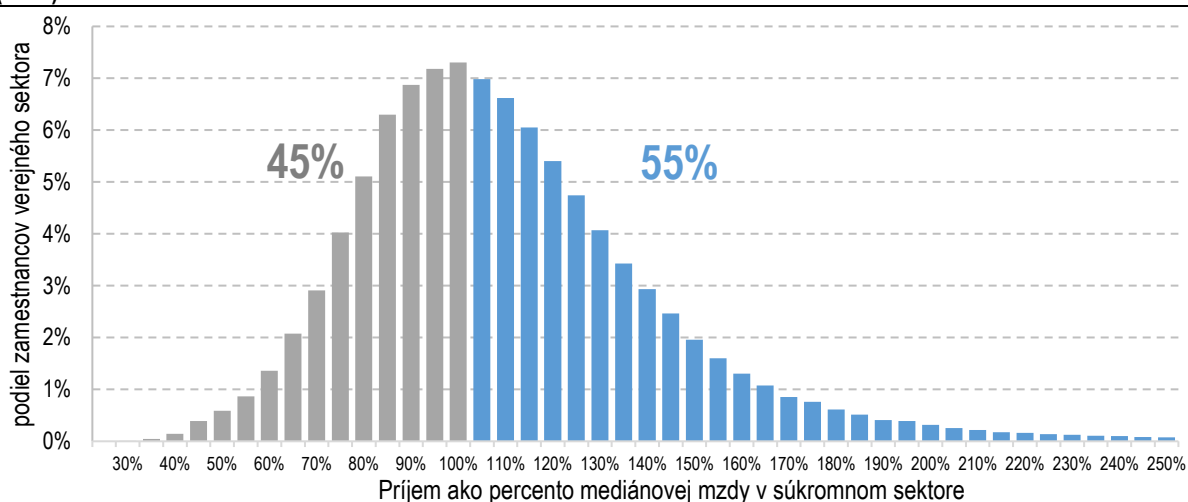
⁵⁵ Napríklad lekár pred ukončením špecializovaného vzdelávania má garantovanú základnú mzdu vo výške najmenej 1,25 násobku priemernej mzdy spred dvoch rokov, lekár špecialista až 2,3-násobok. Iné povolania a špecializácie majú vlastné koeficienty.

⁵⁶ Porovnanie hodinových miezd je pritom ovplyvnené nižším priemerným počtom odpracovaných hodín vo verejnom sektore, vďaka čomu pri rovnakej mesačnej mzde je ich hodinová mzda oproti súkromnému sektoru zväčša vyššia. Pri zohľadnení mesačných miezd je pomer pracovníkov verejného sektora nad a pod mediánom v súkromnom sektore 50 % : 50 %.

pracovníci vykonávajúci čo najpodobnejšiu činnosť. Polovica verejných zamestnancov sa nachádza v rozpätí $\pm 20\%$, dve tretiny v intervale $\pm 30\%$ voči mediánu súkromného sektora.

Vo verejnom sektore zarobia za hodinu viac ako ich kolegovia v súkromnom sektore najmä zdravotníci, učitelia, sociálni pracovníci a vodiči (Tabuľka 4). Pri učiteľoch a zdravotníkoch je to však štát, kto určuje pravidlá odmeňovania a do veľkej miery vytvára trh. Porovnávanie so súkromným sektorom, ktorý sa z veľkej časti iba prispôbil verejnemu, nemusí byť dostatočne výpovedné. Relevantnejšie je medzinárodné porovnanie, v ktorom zarábajú učitelia v pomere k vysokoškolsky vzdelaným zamestnancom o približne 30 % menej ako učitelia v krajinách OECD a zdravotníci o približne 15 % menej ako zdravotníci v krajinách OECD (OECD 2019, OECD 2017b). Sociálni pracovníci zarábajú viac vo verejnom sektore, kde tabuľková mzda rastie s vekom, ako v súkromnom, kde väčšina dostáva minimálnu mzdu bez ohľadu na vek. Pre niektoré profesie môže byť zdrojom rozdielov aj rôzne rozmiestnenie podobných pracovníkov medzi regiónmi (napríklad súkromné a verejné zdravotnícke zariadenia alebo školy nie sú rovnako regionálne rozmiestnené).

Graf 35: Mzda vo verejnom sektore voči mediánovej mzde porovnateľných zamestnancov súkromného sektora (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zložiek, pracovníkov s neznámou pracovnou pozíciou a tých, pre ktorých v súkromnom sektore nebolo aspoň 30 rôznych pozorovaní v rovnakej ISCO kategórii.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Tabuľka 4: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí viac ako súkromný (2017)

povolanie	mzdový diferencál (v %)	počet zamestnancov		hodinová mzda	
		verejný	súkromný	verejný	súkromný
Učitelia v základných školách	15,8%	31 573	2 713	8,7	7,5
Špecialisti v ošetrovatelstve	26,1%	13 502	5 939	8,1	6,4
Vysokoškolskí učitelia	31,0%	9 974	485	10,9	8,3
Vodiči nákl. aut. a kamiónov	20,6%	4 988	40 377	6,3	5,2
Lekári špecialisti	31,8%	4 803	4 271	18,0	13,7
Všeobecní lekári	17,7%	3 770	2 023	11,4	9,7
Zdravotné sestry	18,1%	3 645	5 161	6,8	5,7
Vodiči hromadnej dopravy	27,1%	2 791	6 481	7,6	6,0
Zdravotnícki záchranári	21,7%	1 465	714	8,1	6,7
Opatrovatelia a asistenti v soc. zar.	22,6%	1 240	1 789	4,8	3,9
Odborní pracovníci v oblasti soc. star.	55,7%	1 114	356	6,0	3,9

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Box 7: Mzdový diferenciál podľa medzinárodnej klasifikácie profesií ISCO

Prepočet pracuje so zaradením zamestnancov podľa medzinárodnej klasifikácie ISCO⁵⁷. Pri použitej miere detailu (4 cifry ISCO identifikujú viac ako 400 profesií) väčšina kategórií predstavuje jedno konkrétne povolanie (sekretárka, rušňovodič), prípadne zahŕňa aj rozlíšenie podľa náročnosti práce (rozlíšené sú napríklad ambulantné a nemocničné zdravotné sestry).

Vzorka zahŕňa údaje o 1,2 mil. zamestnancov zamestnaných v roku 2017, z toho 880 tisíc (navážených na 1,39 mil.) zamestnancov v súkromnom a 311 tisíc (navážených na 469 tisíc) vo verejnom sektore. Vzorka dát nezahŕňa ozbrojené sily a políciu, živnostníkov a zamestnancov živnostníkov, spoločníkov obchodných spoločností, ktorí nemajú uzavretú pracovnú zmluvu, dohodárov, zamestnancov na materskej a rodičovskej dovolenke, či s dlhším neplateným voľnom.

Príslušnosť ku verejnému a súkromnému sektoru je v tejto kapitole určená na základe **vlastníctva** organizácie – štátne a samosprávne vlastníctvo ako verejný sektor, iné vlastníctvo ako súkromný sektor. Týmto sú do verejného sektora zahrnuté aj subjekty, ktoré nie sú súčasťou sektora verejnej správy podľa metodiky ESA 2010 (napríklad niektoré štátne podniky).

Mzda zahŕňa všetky zložky mzdy, vrátane všetkých príplatkov, odmien či naturálnych miezd. Nezahŕňa odstupné a odchodné.

Zaradenie zamestnancov na pozície je deklarované zamestnávateľmi a negarantuje, že obsah práce zamestnancov v rovnakom povolaní je vo verejnom a súkromnom sektore rovnaký. Presnejšie porovnanie by si však vyžadovalo zozbieranie údajov o obsahoch práce na jednotlivých pozíciách (*job mapping*). Porovnanie pre konkrétnu spoločnosť bude súčasťou výkonnostných auditov.

Metodika:

- analýza sa pre lepšiu porovnateľnosť zameriava najmä na kategórie, v ktorých pracuje väčší počet zamestnancov (zvyčajne aspoň 1 000) ako vo verejnom, tak v súkromnom sektore, výnimočne sú uverejnené aj iné skupiny.
- porovnávané sú mzdy zamestnancov pracujúcich na rovnakej pozícii podľa medzinárodnej klasifikácie ISCO. Pri použitej granularite (ISCO v rozlíšení na 4 cifry) väčšina kategórií kóduje jedno konkrétne povolanie (sekretárka, rušňovodič), prípadne zahŕňa aj rozlíšenie podľa náročnosti práce (rozlíšené sú napríklad ambulantné a nemocničné zdravotné sestry).
- počty zamestnancov sú počítané zo všetkých záznamov za rok 2017, teda vrátane zamestnancov pracujúcich na čiastočný úväzok
- dovolenky, PN, nadčasy sú kvantifikované pre zamestnancov pracujúcich celý rok 2017 na plný úväzok
- priemerná hodinová mzda je vypočítaná ako celková vyplatená mzda, vydelená celkovým počtom odpracovaných hodín za rok 2017

Mnohé skupiny zamestnancov však verejný sektor platí horšie ako súkromný. Medzi najväčšie patria najmä technickí pracovníci, prevažne pracujúci v doprave, ale aj časť administratívnych pracovníkov napríklad pri priehradkách (Tabuľka 5). Menej platení ako ich kolegovia v súkromnom sektore sú napríklad posunovači a výhybkári, rušňovodiči, dispečeri a iní technickí pracovníci. Niektoré kategórie sa pravdepodobne líšia aj obsahom práce, keď pod riadiacich pracovníkov v doprave a poštových službách môže spadať riaditeľka súkromnej prepravnej firmy, ako aj vedúci pobočky pošty.

⁵⁷ Klasifikácia zamestnaní podľa ISCO, metodika dostupná online: <http://jaspi.justice.gov.sk/jaspidd/vzory/011516Pr.pdf>.

Tabuľka 5: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí menej ako súkromný (2017)

povolanie	mzdový diferenciál (v %)	počet zamestnancov		hodinová mzda	
		verejný	súkromný	verejný	súkromný
Technici a dispečeri v doprave	-13,4%	7 852	11 893	7,2	8,4
Posunovači, signalisti, výhybkári	-33,2%	4 999	976	5,8	8,7
Správcovia objektov	-15,6%	4 948	5 829	5,1	6,1
Riadiaci prac. v doprave, logistike a pošt. službách	-40,1%	3 035	2 459	8,8	14,6
Pracovníci pri priehradkách a podobní	-31,7%	3 032	5 896	5,3	7,8
Rušňovodiči	-20,3%	2 831	1 057	7,9	9,9
Zámočníci, nástrojári a podobní	-25,7%	2 286	15 213	5,7	7,7
Projektoví špecialisti/manažéri, špecialisti vnútornej kontroly a podobní	-20,7%	2 251	6 308	10,7	13,5
Operátori stacionárnych zariadení a strojov	-13,3%	1 597	5 343	6,1	7,1

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Verejný sektor nevie porovnateľne zaplatiť zamestnancov drahých profesií⁵⁸. Približne 7,5 tisíc verejných zamestnancov mimo veľkých profesijných skupín (napr. doktori, sestry a učitelia) zarába výrazne menej ako v súkromnom sektore. Viac ako tretinu z toho tvoria riadiaci pracovníci (manažéri), právnici, a pracovníci v oblasti IT (Tabuľka 6).

Veľké medzisektorové rozdiely v mzdách u týchto profesií môžu spôsobovať nižšiu schopnosť získať a udržať takýchto zamestnancov, ako aj nižšiu kvalitu verejných zamestnancov v týchto profesiách. Tá môže viesť až k nutnosti riešiť zložitejšiu agendu dodávateľsky (právne služby, analýzy, správa IT systémov), čo môže byť drahšie ako adekvátne ohodnotenie interných kapacít. Mechanizmus osobného platu je využívaný len čiastočne, náklady na vysoko kvalifikovaných zamestnancov nie sú rozpočtované samostatne.

Tabuľka 6: Vybrané povolania s vyššou priemernou mzdou v súkromnom sektore (2017)

povolanie	mzdový diferenciál (v %)	počet zamestnancov		hodinová mzda	
		verejný	súkromný	verejný	súkromný
Právnici	-20,1%	1 427	1 203	11,2	14,0
Riadiaci pracovníci (manažéri) v oblasti financií	-23,6%	991	5 312	14,8	19,4
Systémoví analytici (IT)	-25,2%	424	5 005	11,4	15,2

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Verejný sektor niektorých zamestnancov platí aj takmer rovnako ako súkromný sektor. Z veľkých skupín ide najmä o upratovačky, sekretárky a pracovníkov v účtovníctve, ale aj učiteľov na stredných školách (Tabuľka 7). Kým pri upratovačkách ide o plat na úrovni minimálnej mzdy, pri účtovníkoch či sekretárkach je vyššia a v oboch sektoroch takmer totožná.

Tabuľka 7: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí porovnateľne ako súkromný (2017)

povolanie	mzdový diferenciál (v %)	počet zamestnancov		hodinová mzda	
		verejný	súkromný	verejný	súkromný
Upratovačky	-2,8%	18 916	17 951	3,7	3,8
Učitelia v stredných školách	5,1%	14 882	1 488	9,0	8,6
Špecialisti v oblasti účtovníctva a finančnej kontroly	1,7%	4 654	14 129	9,9	9,7
Sekretárky	-2,3%	2 020	3 391	6,6	6,7
Laboranti v zdrav. laboratóriách a na patológii	-1,2%	1 936	2 339	6,7	6,8

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

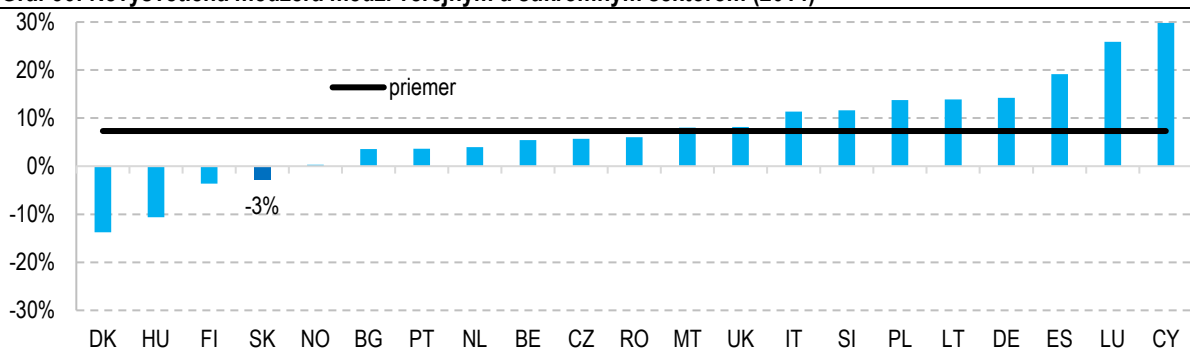
⁵⁸ Analýza sa zamerala na profesie, ktorých priemerná hodinová mzda v súkromnom sektore je nad 90. percentilom (12 eur).

3.4 Mzdový diferenciál medzi verejným a súkromným sektorom v krajinách EÚ

Priame porovnanie priemernej kompenzácie zamestnancov súkromného a verejného sektora má obmedzenú výpovednú hodnotu. Zamestnanci verejného sektora zarábajú v priemere o 7 % viac ako zamestnanci súkromného sektora (Graf 5). Takéto porovnanie však nezohľadňuje rozdielnú štruktúru zamestnancov. Verejní zamestnanci sú v priemere starší, majú vyššie vzdelanie a pracujú na pozíciách vyžadujúcich vyššie zručnosti (Kapitola 3.1).

Komplexnejšie porovnanie, ktoré zohľadňuje pozorovateľné charakteristiky zamestnancov a pracovných pozícií naznačuje, že zamestnanci verejného sektora zarábajú o 3 % menej ako zamestnanci súkromného sektora. Slovensko je jednou zo štyroch krajín EÚ, kde toto porovnanie vychádza v neprospech verejných zamestnancov (Graf 36). Porovnanie zohľadňuje pohlavie, vek, vzdelanie, pracovnú pozíciu, druh pracovného pomeru a sektor hospodárstva (Príloha 9). Z analýzy vyplýva, že výrazne nižší príjem ako náprotivky v súkromnom sektore, aj po zohľadnení pozorovateľných charakteristík, majú ženy (o 7 %), mladí do 29 rokov (o 9 %) a zamestnanci s vysokoškolským vzdelaním (o 11 %).

Graf 36: Nevýsvetlená medzera medzi verejným a súkromným sektorom (2014)



Pozn.: Zobrazené iba rozdiely štatisticky významné na hladine významnosti 1 %.

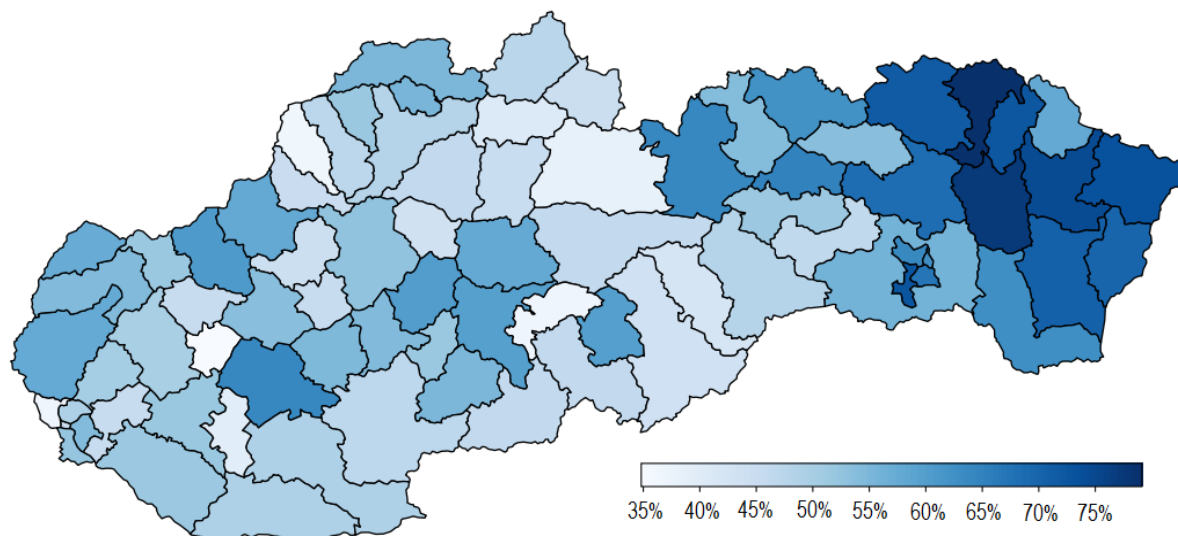
Zdroj: Eurostat, prepočty ÚHP

3.5 Vplyv regiónu na relatívny príjem

Mzda vo verejnom sektore je oveľa menej regionálne diferencovaná ako mzda v súkromnom sektore. Predovšetkým tabuľkové platy zabezpečujú, že mzdy za rovnaký druh práce sa v jednotlivých regiónoch líšia iba minimálne, kým v súkromnom sektore platy oveľa bližšie kopírujú situáciu na lokálnych trhoch práce. Výsledkom je, že podiel verejných zamestnancov, ktorí zarábajú viac ako ich lokálne náprotivky v rovnakom zamestnaní⁵⁹ v súkromnom sektore, je regionálne podmienený (Graf 37).

⁵⁹ Zamestnanie je definované 4-ciferným ISCO kódom.

Graf 37: Podiel zamestnancov verejného sektora s mzdou nad mediánom porovnateľných zamestnancov súkromného sektora v regióne (2017)



Bez ozbrojených zložiek, pracovníkov verejného sektora s neznámym povoláním a pracovníkov, pre ktorých nebolo v súkromnom sektore vo vzorke aspoň 10 pozorovaní s rovnakým ISCO v rámci regiónu. Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Regionálne rozdiely v relatívnych mzdách existujú aj v iných Európskych krajinách. Napríklad kým v Paríži a jeho okolí zarábajú učitelia na ZŠ podľa prieskumu SES iba 63% priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných miestnych zamestnancov, vo zvyšku krajiny je to okolo 85% (Tabuľka 8). Prítom mzdy učiteľov sú, s výnimkou miezd na vzdialených ostrovoch, v celej krajine takmer rovnaké. Podobne v Taliansku, v drahších regiónoch⁶⁰ zarábajú učitelia na ZŠ okolo 68% priemernej lokálnej mzdy vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov, kým v lacnejších o 10 p.b. viac. Rovnako ako vo Francúzsku sa priemerné mzdy v jednotlivých regiónoch Talianska líšia iba mierne (1-2 %).

Tabuľka 8: Regionálne rozdiely v mzdách učiteľov na ZŠ

krajina	mzda (v lokálnej mene)		percento priemernej mzdy VŠ vzdelaných v regióne	
	hlavné mesto a okolie	zvyšok krajiny	hlavné mesto a okolie	zvyšok krajiny
Francúzsko	2 640	2 637	63%	86%
Taliansko	2 213	2 186	65%	71%
Poľsko	4 304	4 250	65%	83%
UK	3 326	3 011	89%	108%
Slovensko	1 077	1 079	55%	78%

Zdroj: prepočty ÚHP z dát Eurostatu (2014)

Nižšia diferenciacia miezd vo verejnom sektore spôsobuje, že mzdová prémie (môže byť aj negatívna) za prácu vo verejnom sektore v rámci profesií je regionálne podmienená. Napríklad, kým učitelia verejných ZŠ v Bratislave zarobia na hodinu o 14 % menej ako v súkromných a cirkevných ZŠ, mimo Bratislavy zarobia až o 21 % viac. Podobné regionálne nerovnováhy je možné pozorovať vo viacerých profesiách (Tabuľka 9). Rovnostársky systém odmeňovania vo verejnom sektore a veľké regionálne rozdiely vedú k rozdielnej konkurencieschopnosti verejného sektora v rôznych regiónoch.

⁶⁰ Severozápad a stred Talianska.

Tabuľka 9: Vybrané povolania s veľkými regionálnymi rozdielmi v mzde verejných a súkromných zamestnancov (2017)

Povolanie	Prémia v BA	Prémia mimo BA
Operátori stacionárnych zariadení a strojov inde neuvedení	-52%	-3%
Vysokoškolskí učitelia	4%	51%
Admin. prac. v oblasti štatistiky, finančníctva a poisťovníctva	0%	36%
Lekári špecialisti	4%	41%
Učitelia v základných školách	-14%	21%
Zdravotnícki asistenti	-19%	16%
Pomocní administratívni pracovníci inde neuvedení	-32%	-4%
Pedagogickí a odborní pracovníci vo výchove a vzdelávaní inde neuvedení	-16%	9%
Odborní pracovníci v oblasti účtovníctva	-18%	5%
Administratívni pracovníci v oblasti registratúry a reprografie	4%	28%
Elektrotechnici a energetici	-19%	2%
Technici prevádzky informačných a komunikačných technológií	-29%	-8%

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Vysoký rozdiel v platoch sa môže premietnuť do horšej kvality služieb. Štúdie z Británie ukázali, že existuje vzťah medzi výškou mzdovej prémie vo verejnom sektore oproti súkromnému na miestnom trhu práce a kvalitou poskytovaných služieb (Hall, Propper a Van Reenan, 2008, Burgess, Gossage a Propper, 2003 v oblasti zdravotníctva a Propper a Britton, 2012 v školstve). Oblasti so silným trhom práce a tým pádom vyššími mzdami doktorov sestier a učiteľov v súkromnom sektore mali horšie výsledky v štátnych školách a nemocniciach ako miesta so slabším trhom práce, kde existuje vyššia mzdová prémie v prospech verejných zamestnancov. Na Slovensku zatiaľ podobná analýza nie je.

V praxi nie je realistické cieľiť úplné odstránenie rozdielov v prémiech za prácu pre štát naprieč regiónmi. Regionálne rovnostárstvo vo verejnom sektore je do značnej miery dôsledkom veľkosti zamestnávateľa nie právnej formy ako naznačujú štúdie regionálnych platových rozdielov medzi veľkými zamestnávateľmi v súkromnom sektore v Británii.⁶¹

Zahraničná prax ukazuje viacero možností ako v mzdách verejných zamestnancov čiastočne zohľadniť rozdielnú mzdovú úroveň v regiónoch. Jedným z riešení môžu byť osobitné platové tabuľky pre vopred určené geografické platové zóny. Druhým riešením sú regionálne príspevky k základnému tabuľkovému platu, prípadne nefinančné benefity ako napríklad služobný byt, bezplatná MHD atď. pre určité skupiny zamestnancov. Treťou možnosťou sú finančné stimuly pre zamestnávateľov (napríklad jednotlivé školy alebo nemocnice), ktorí majú problémy s nábormom a udržaním niektorých skupín zamestnancov/profesií v dôsledku slabej konkurencieschopnosti na miestnom pracovnom trhu. Tento nástroj je v Británii často kombinovaný s osobitnými tabuľkami alebo s príspevkami a umožňuje adresnejšie reagovať na problémy jednotlivých inštitúcií (napr. škôl alebo nemocníc).

Výdavky na príspevky pre verejných zamestnancov v drahých regiónoch by bolo možné obmedziť presunom niektorých verejných inštitúcií mimo Bratislavu. Okrem úspor by presun zvýšil zamestnanosť v regióne nového sídla úradu. Na ilustráciu potenciálnych úspor na cene práce bol vytvorený zoznam úradov podľa

⁶¹ Aj v ich prípade je regionálna diferenciácia miezd obmedzená. Firmy riadia pracovné podmienky centrálné kvôli potrebe kontroly nákladov. Určitá diferenciácia je umožnená buď prostredníctvom regionálnych mzdových pásiem (typicky štyri) alebo príplatku za Londýn, ale žiadna firma sa nesnaží zohľadniť malé rozdiely medzi lokálnymi tržmi práce. Vnútorne faktory, ako napríklad potreba konzistentných rozhodnutí ohľadom miezd alebo pragmatický odpor voči krátkodobej fluktuácii sú často považované za dôležitejšie ako vonkajšie faktory.

kritérií, ktoré vyjadrujú vhodnosť presídlenia mimo Bratislavu. Medzi posudzované kritériá boli zahrnuté nasledovné:

- podiel nákladov na cenu práce na celkových bežných výdavkoch,
- podiel externých zamestnancov,
- výdavky na nájomné,
- podiel zamestnancov, ktorých plat je stanovený zákonom
- podiel cestovných náhrad na celkových personálnych výdavkoch.

Medzi vybrané úrady neboli zahrnuté školy a výskumné inštitúcie, regionálne pobočky centrálnych inštitúcií, úrady, ktorých agenda úzko súvisí s politickými rozhodnutiami vlády a úrady, ktoré musia spolupracovať na pravidelnej báze so zahraničnými či medzinárodnými inštitúciami.

Potenciál úspory vyčísľuje rozdiel medzi súčasnou priemernou mzdou vybraných verejných zamestnancov⁶² v Bratislave a ich alternatívnym príjmom v rovnakej profesii na úrovni 90 % priemernej mzdy súkromného sektora v inom krajskom meste. Relatívny príjem tak neklesá. Desiat úradov s najvyšším potenciálom úspor na cene práce spolu s hodnotou úspor za obdobie 2020 až 2023 v prípade presídlenia do jednotlivých krajských miest ukazujú Tabuľka 10.

Tabuľka 10: Potenciálne úspory na cene práce podľa mesta presídlenia (mil. eur, 2020-2023)

	TT	TN	NR	ZA	BB	PO	KE
Ústredný kontrolný a skúšobný ústav poľnohospodársky	14,9	17,1	17,1	15,6	16,3	19,1	15,0
Úrad pre verejné obstarávanie	9,2	10,6	10,6	9,6	10,1	11,8	9,3
Centrum vedecko technických informácií SR	8,9	10,3	10,3	9,4	9,8	11,5	9,0
Slovenská obchodná inšpekcia ústredný inšpektorát	8,7	10,0	9,9	9,1	9,5	11,1	8,8
Metodicko-pedagogické centrum	7,7	8,9	8,8	8,1	8,4	9,9	7,8
Úrad jadrového dozoru SR	7,4	8,5	8,5	7,7	8,1	9,5	7,4
Štátna školská inšpekcia	7,1	8,1	8,1	7,4	7,7	9,1	7,1
Dopravný úrad	6,9	7,9	7,9	7,2	7,5	8,8	7,0
Štátny geologický ústav Dionýza Štúra	6,7	7,8	7,7	7,1	7,4	8,6	6,8
Výskumná agentúra	6,4	7,3	7,3	6,7	7,0	8,2	6,4

Zdroj: prepočty ÚHP

Jednorazové náklady z dôvodu zrušenia pracovných miest a sťahovania úradu neboli v ilustračnom výpočte zohľadnené. Rovnako neboli zohľadnené úspory na nájomnom a príjmy z predaja vyprázdnených nehnuteľností. Reálna úspora by sa od uvedenej mohla líšiť, ak by mzdové rozdiely v konkrétnych kategóriách zamestnancov boli výrazne odlišné od rozdielov v priemerných mzdách vybratej vzorky profesií a tiež v prípade, ak by nebolo možné dosiahnuť predpokladaný pokles miezd v rámci platných platových predpisov pre verejných zamestnancov. V prípade niektorých verejných inštitúcií by navyše mohol byť mimo Bratislavu problém s nedostatkom disponibilných zamestnancov s potrebnou kvalifikáciou a skúsenosťami. Skúmanie vhodnosti presídlenia jednotlivých inštitúcií by si vyžadovalo oveľa podrobnejšiu analýzu zohľadňujúcu špecifiká daného úradu.

3.6 Zmeny mzdy zamestnancov pri prechodoch medzi sektormi

Ďalším spôsobom ako zohľadniť charakteristiky jednotlivcov pri porovnávaní verejného a súkromného sektora je sledovať mzdy konkrétneho zamestnanca pri zmene pracovného miesta, keďže jeho individuálne charakteristiky sú relatívne stabilné v čase. Nevýhodou je, že nie je možné zohľadniť charakteristiky konkrétnej pracovnej pozície kvôli nedostatku dát (Box 8). Navyše zmeny zamestnania sa nedejú náhodne. Okrem ľudí, ktorí

⁶² Vybrané boli ISCO3 kategórie, ktoré najbližšie korešpondujú s povolaniami v štátnej a verejnej správe (mimo zdravotníckych a pedagogických zamestnancov). Porovnanie teda nezohľadňuje rozdielnu štruktúru zamestnancov naprieč úradmi.

boli nútený zmeniť zamestnávateľa kvôli strate zamestnania, dobrovoľné zmeny sú zväčša robené s očakávaním lepších pracovných podmienok.

Zamestnanci, ktorí prešli z verejného do súkromného sektora, si polepšia viac ako pri prestupe opačným smerom. Na prestupe z verejného do súkromného sektora najviac benefitujú muži, mladí pracovníci (bez ohľadu na pohlavie) a stredoškolsky vzdelaní. Vysoký nárast mzdy pri zmene sektora indikuje, že verejný sektor nie je z pohľadu ohodnotenia pre tieto kategórie atraktívny zamestnávateľ.

Priemerný nárast mzdy pri prestupe z verejného do súkromného sektora (+14 %) je vyšší ako nárast pri prestupe opačným smerom (+11 %) (Tabuľka 11). Jedná sa o rozdiel v celkových mzdách vyplatených zamestnancovi⁶³ tri mesiace pred a po zmene zamestnania⁶⁴ podľa analýzy zmien zamestnaní v rokoch 2015-2017 (Box 8).

Muži, prestupujúci do súkromného sektora, získali v priemere o 22,8 % vyšší plat, v porovnaní so ženami si polepšili v priemere viac ako dvojnásobne. Prémia pri prechode opačným smerom je pritom pre obe pohlavia takmer rovnaká. Možných hypotéz, prečo sa to deje, je niekoľko. Jednou z možností je, že muži odchádzajúci z verejného sektora do súkromného sa významne líšia⁶⁵ od žien, ktoré robia rovnaký presun. Druhou hypotézou je, že výsledky potvrdzujú zistenia o nižšej miere mzdovej diskriminácie žien vo verejnom sektore (Weichselbaumer, Winter-Ebmer, 2005; Gonzales et al., 2015), kde tabuľkové platy obmedzujú možnosť platiť odlišnú mzdu za podobnú prácu na základe pohlavia.

Tabuľka 11: Percentuálna zmena dennej mzdy pri zmene zamestnania

	Percentuálna zmena			
	Súkromný → Verejný	Verejný → Súkromný	Súkromný → Súkromný	Verejný → Verejný
Počet a podiel	3 437 / 4,7%	2 620 / 3,6%	62 615 / 85,5%	4 569 / 6,2%
Celkovo	11,2	14,0	13,4	10,3
Pohlavie				
Ženy	10,0	8,9	12,0	9,9
Muži	13,3	22,8	14,3	11,3
Vek				
18 - 24	11,2	23,4	14,8	13,4
25 - 29	15,5	15,1	16,8	10,6
30 - 34	9,8	17,9	15,2	16,4
35 - 44	9,9	13,0	12,5	10,7
45 - 54	10,6	10,2	10,7	7,6
55 +	9,3	6,7	7,6	6,1
Vzdelanie				
Stredné	6,6	15,0	12,1	7,8
Vysokoškolské	16,0	12,4	16,8	11,5
Plat pred zmenou				
1. kvantil	38,9	36,5	34,6	25,1
2. kvantil	11,2	18,3	14,2	14,6
3. kvantil	-0,1	10,0	7,8	10,9
4. kvantil	-6,1	1,3	5,3	7,7
5. kvantil	-10,3	-2,1	5,2	0,7

Zdroj: prepočty ÚHP

⁶³ Hrubá mzda v eur tri mesiace pred mesiacom, v ktorom nastala zmena.

⁶⁴ Pri predĺžení intervalu na rok pred a rok po zmene zamestnania bola mzda pri prestupe zo súkromného do verejného sektora vyššia o cca. 21 % ako rok pred prestupom, pri opačnom smere vyššia o cca. 23 %. Výsledky pre jednotlivé skupiny však kvalitatívne nelíšia.

⁶⁵ Charakteristikami alebo životnými okolnosťami.

Prestup do súkromného sektora bol tiež výhodnejší pre mladých zamestnancov, vo vekovej skupine 18 až 24 ročných bol nárast pri prestupe do súkromného sektora skoro štvrtinový (23 % vs. 11 %). Príčinou môžu byť opäť tabuľkové platy vo verejnom sektore, kde na rozdiel od súkromného sektora mzda rastie s praxou síce pomaly, ale stabilne.

Stredoškolsky vzdelaným zamestnancom sa mzda zvýšila pri prestupe do súkromného sektora výrazne viac (o 15 %) ako pri prestupe opačným smerom (6,6 %). Prestup do súkromného sektora bol oproti prestupu opačným smerom výhodnejší pre všetkých okrem 20 % najlepšie zarábajúcich⁶⁶.

Spomedzi zamestnancov, ktorí zmenili sektor, smerom zo súkromného do verejného sektora prestupovali zväčša ženy a starší ľudia, zatiaľ čo muži a mladší ľudia prestupovali vo väčšej miere opačným smerom⁶⁷. Výška mzdy v predošlej práci nemala na smer zmeny žiaden vplyv. Po zohľadnení pohlavia, veku, a mzdy pred zmenou mali vysokoškolsky vzdelaní ľudia v porovnaní s ľuďmi so stredoškolským vzdelaním väčšiu pravdepodobnosť prestupu z verejného do súkromného sektora ako opačne.

Nefinančné benefity môžu pomôcť vysvetliť, prečo ženy vo väčšej miere uprednostňujú prácu vo verejnom sektore, zatiaľ čo finančná výhoda prestupu z verejného do súkromného sektora môže pomôcť vysvetliť, prečo muži zväčša pôsobia v súkromnom sektore. Pri súčasnej delbe rodových úloh na Slovensku predstavujú nefinančné benefity práce vo verejnom sektore (flexibilný pracovný čas, stabilita pracovného miesta, viac dovolenky, menší tlak na prácu cez víkendy či v noci a iné) väčší benefit pre ženy ako pre mužov. Ženy tiež vo väčšej miere pracujú v odvetviach, kde mzdu aj v súkromnom sektore reguluje či vo veľkej miere ovplyvňuje štát (školský, zdravotníctvo).

Box 8: Dáta a metóda

Analýzu atraktivity povolania vo verejnom sektore pre rozličné socio-demografické skupiny umožňuje sledovanie odchodov a príchodov zamestnancov do verejného sektora. Pozorovanie na úrovni jednotlivca umožňuje porovnať mzdový diferenciál sektorov pri rovnakom súbore zručností, skúseností, vzdelania atď., ktoré sa náhle nemenia. Administratívne dáta však nezachytávajú, či zamestnanec naďalej pracuje na podobnej pracovnej pozícii alebo v rovnakom regióne. Rovnako sa nedajú kontrolovať iné možné zmeny, počet odpracovaných hodín, lepšie pracovné podmienky, či subjektívne zaujímavejšia práca.

Podrobnejšie informácie:

- Dáta pochádzajú z rôznych administratívnych zdrojov (Sociálna poisťovňa, Register fyzických osôb, Register organizácií a iných);
- Vzorka zahŕňa údaje o tých zamestnancoch, ktorí v roku 2015-2017 zmenili zamestnávateľa;
- Príslušnosť ku verejnému a súkromnému sektoru je určená na základe údajov o vlastníctve v Registri organizácií – štátne a samosprávne vlastníctvo ako verejný sektor, iné vlastníctvo ako súkromný sektor;
- Z porovnávania boli vyňatí ľudia, ktorí mali iný pracovný pomer ako „zamestnanec“, ľudia, ktorí mali viac ako dva súbežné pracovné pomery, a ľudia, ktorých maximálny denný vymeriavací základ zodpovedal nižšej mzde ako bola minimálna mzda v danom mesiaci;

⁶⁶ Rozdelenie sa týka mzdy pred prestupom. Vysoký priemerný nárast mzdy pri prestupe u ľudí s nízkou počiatočnou mzdou môže byť dôsledkom nárastu v počte odpracovaných hodín za deň. Analýza porovnáva denné mzdy, keďže počet odpracovaných hodín nie je možné v použitých administratívnych dátach zistiť.

⁶⁷ Výsledky na základe Probit regresie (Príloha 10).

- Pre porovnanie boli použité iba tie zmeny zamestnávateľa, kde boli dostupné mzdové dáta za celé sledované obdobie (teda 3 mesiace resp. rok pred posledným mesiacom v starej práci a 3 mesiace resp. rok po prvom mesiaci v novej práci);
- Vylúčení boli tí, u ktorých medzera medzi ukončením jedného pomeru a začatím druhého trvala viac ako tri mesiace;
- V prípadoch, kde existovali dva súbežné pracovné pomery, bola ako zmena zamestnávateľa definovaná zmena hlavného zamestnávateľa, kde hlavný zamestnávateľ poskytuje aspoň 75 percent celkovej mesačnej mzdy daného zamestnanca v každom mesiaci v roku pred zmenou a po zmene;
- Skúmaná je priemerná hrubá denná mzda zamestnanca počas daného obdobia;
- Kompletné výsledky pre obe analýzy sú uvedené v Príloha 11 a Príloha 12;
- Pravdepodobnosť smerovania zamestnanca je odhadnutá probit modelom.

4 Nástroje riadenia zamestnanosti a miezd vo verejnom sektore

- Kolektívne vyjednávanie generuje rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní.
- Každoročne je v ústrednej štátnej správe neobsadených približne 5 tisíc plánovaných miest (4 %), štvornásobok oproti priemeru krajín EÚ. Väčšinu neobsadených miest predstavujú policajti a vojaci. Zrušenie všetkých voľných pracovných miest nad 5 % by znížilo počet miest o 1,1 tisíc miest, čo predstavuje 28 mil. eur ročne.
- Celkové skutočné výdavky na kompenzácie sa v rokoch 2011 až 2019 rozpočtovali spoľahlivo, od rozpočtu sa líšili priemerne o 4 % (100 mil. eur ročne). Štruktúra výdavkov sa ale menila po schválení rozpočtu z dôvodu vysokého podielu neobsadených miest, nerozpočtovania miezd z eurofondov a ďalších zmien však počas roka.
- Centrálna koordinácia a strategické riadenie ľudských zdrojov v štátnej službe prebieha iba čiastočne a vo verejnej službe vôbec.

Verejný sektor zamestnáva takmer všetkých zamestnancov podľa dvanástich noriem, základnými normami sú zákon o štátnej službe⁶⁸ a o práci vo verejnom záujme⁶⁹. Sedem zákonov upravuje zväčša jedno špecifické povolanie – napríklad vojakov. Z medzinárodného hľadiska ide o bežný jav. Úprava pracovnoprávných vzťahov vychádza zo Zákonníka práce a je prispôbená verejnému sektoru.

Jednotlivé predpisy sú rozdielne vo viacerých oblastiach pracovnoprávných vzťahov, výhody alebo obmedzenia sú špecifické pre jednotlivé profesie. Vo všeobecnosti sa dá povedať, že štát poskytuje svojim zamestnancom väčšiu ochranu (napr. pred prepustením zo zamestnania), zároveň však požaduje vyššiu kvalifikáciu a niektorých zamestnancov čiastočne obmedzuje napr. pri podnikaní, alebo štrajku (Box 9).

Vláda priamo kontroluje tretinu mzdových výdavkov verejnej zamestnanosti, ďalšiu tretinu ovplyvňuje nepriamo. Priamu kontrolu má vláda po schválení v NR SR v profesiách, v ktorých priamo stanovuje maximálne celkové výdavky a maximálne počty zamestnancov (kapitola 4.2). Nepriamo vláda ovplyvňuje výdavky zamestnancov s automaticky indexovanou mzdou (lekári, zdravotné sestry) alebo počet zamestnancov v samosprávach⁷⁰.

Box 9: Úprava pracovno-právnych vzťahov vo verejnom sektore

Väčšina zamestnancov štátnej správy a samosprávy je zamestnaná podľa zákona o výkone práce vo verejnom záujme a Zákonníka práce. Medzi zamestnancov vo verejnom záujme patria hlavne odborní zamestnanci školstva a samospráv, ale aj pomocní zamestnanci ako kuchári alebo školníci v školách. Zákon o odmeňovaní pri výkone práce vo verejnom záujme obsahuje tri špecifické odmeňovacie tabuľky líšiace sa iba úrovňou mzdy v jednotlivých platových triedach. Zamestnanci sú zväčša priradení k odmeňovacej tabuľke podľa vykonávanej profesie. Zamestnancov podľa zákona o výkone práce vo verejnom záujme môžu zamestnávať aj ústredné orgány štátnej správy.

⁶⁸ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe.

⁶⁹ Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

⁷⁰ Vplyv vlády na zamestnanosť v samosprávach tvorí predovšetkým určovanie minimálnych mzdových nárokov v platovej stupnici.

Zamestnanci v štátnej službe môžu pracovať na ústredných orgánoch a len v odboroch činnosti štátnej služby⁷¹. Odbornú činnosť pri riadení štátu vykonávajú úradníci na ministerstvách a iných orgánoch s prevažne celoštátnou pôsobnosťou a orgánoch vykonávajúcich kompetencie štátu v miestnej správe⁷².

Zamestnanci v štátnej správe vykonávajúci podobnú prácu nemajú vždy rovnakú platovú tabuľku. Väčšina zamestnancov v štátnej či verejnej službe je odmeňovaných podľa tabuliek určených v príslušných zákonoch, časť je však odmeňovaných podľa tabuliek špecifických pre konkrétnu inštitúciu. Vybraní zamestnanci Kancelárie Národnej rady SR, Kancelárie prezidenta SR, Najvyššieho kontrolného úradu SR, Úradu verejného ochrancu práv, Úradu vlády a Kancelárie Ústavného súdu SR majú oproti ostatným štátnym a verejným zamestnancom vyššie tarifné mzdy – niektoré z nich majú samostatné tabuľky, iné majú tarifné mzdy násobené špecifickým koeficientom. Hoci vykonávajú technicky rovnakú činnosť ako zamestnanci na iných úradoch, ich tarifné mzdy môžu byť vyššie až o 20 %.

V sektore verejnej správy, okrem štátnej služby, je možné využívať aj Zákonník práce. V podnikoch štátnej správy je využívaný výlučne Zákonník práce, často však podľa neho zamestnávajú aj samosprávy. Územná samospráva má možnosť voľby, či na zamestnávanie využije Zákonník práce alebo prácu vo verejnom záujme⁷³.

Väčšina pozícií štátu vyžaduje vysokoškolské vzdelanie, aspoň prvý stupeň vysokoškolského vzdelania je nevyhnutný v polovici platových tried vo verejnom záujme a štátnej službe. Niektoré profesie vyžadujú aj niekoľkoročnú prax, ďalšie vzdelávanie a kvalifikačné skúšky. Zákonník práce neurčuje minimálne vzdelanostné kritéria, stupeň náročnosti určuje najťažšou vykonávanou pracovnou činnosťou.

Iné zárobkové aktivity sú často obmedzené, zamestnanci štátu musia strpieť vyššiu mieru kontroly a časť z nich nemôže štrajkovať. Z dôvodu vylúčenia konfliktu záujmov nemôžu vykonávať iné zárobkové činnosti štátni zamestnanci, vedúci zamestnanci pri výkone verejnej služby a niektorí zamestnanci podľa osobitných predpisov⁷⁴. Všetci štátni zamestnanci a vedúci zamestnanci každoročne podávajú majetkové priznania, Zákonník práce takúto povinnosť neukladá. Vybrané kategórie verejných zamestnancov, ako napríklad lekári, policajti alebo vojaci, majú obmedzené právo na štrajk.

Veľká časť verejných zamestnancov pracuje kratšie a má viac nároku na platené voľno ako zamestnanci v súkromnom sektore. Zamestnanci vo verejnom sektore odpracujú približne o 10 platených hodín mesačne menej ako v súkromnom sektore. To približne zodpovedá rozdielu medzi štandardnou dennou pracovnou dobou 7,5 hodín vo verejnom a 8 hodín v súkromnom sektore. To neplatí v prípade lekárov, ktorých pracovnú dobu predlžujú nadčasy nad rámec Zákonníka práce. Väčšina verejných zamestnancov má nárok na týždeň dovolenky navyše oproti Zákonníku práce (Príloha 13).

Časť verejných zamestnancov má vyššiu ochranu pred stratou zamestnania. Niektorých zamestnancov (napr. sudcov a prokurátorov) je možné prepustiť iba vo výnimočných prípadoch⁷⁵. Ich povolanie sa končí dosiahnutím veku 65 rokov, kedy je možné ich odvolať⁷⁶. Vyššiu mieru ochrany tiež požívajú zamestnanci v štátnej službe, ktorí môžu žiadať prešetrovanie pri prepustení⁷⁷ a nárok na odstupné im vzniká po jednom roku.

⁷¹ Nariadenie vlády č. 113/2017 Z. z. určuje odbory štátnej služby, v ktorých vykonávajú činnosť zamestnanci podľa štátnej služby.

⁷² Určenie orgánov, na ktorých pracujú zamestnanci podľa zákona o štátnej službe, je definované v § 15 zákona č. 55/2017 Z. z.

⁷³ Upravené v § 1, ods. 3 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.

⁷⁴ Napr. sudcovia, prokurátori, policajti, vojaci.

⁷⁵ Právoplatné odsúdenie za trestný čin, zánik voliteľnosti do NR SR a iné.

⁷⁶ Prokurátora môže generálny prokurátor odvolať po dosiahnutí 65 rokov. Sudcu môže odvolať prezident po dosiahnutí 65 rokov.

⁷⁷ Pri prepustení z dôvodu organizačnej zmeny alebo straty pozície vedúceho zamestnanca. Prešetrovanie výpovede má odporúčací charakter.

Verejní zamestnanci majú istejší rast miezd. Najistejší rast majú zamestnanci, ktorých mzda je legislatívne naviazaná na priemernú mzdu v hospodárstve. Základné mzdy ostatných verejných zamestnancov sú síce závislé od rozhodnutia vlády, majú však istotu priemerného rastu za každý odpracovaný rok.

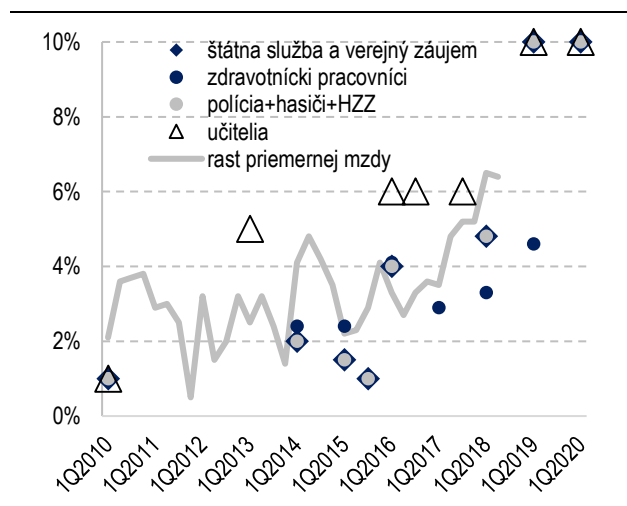
Za benefit práce pre ozbrojené zložky možno považovať výsluhové dôchodky, priznané sú po 25 odslúžených rokoch a ukončení kariéry, bez ohľadu na dosiahnutý vek. Sú dodatočnou, časovo neobmedzenou kompenzáciou, ktorá nemá ekvivalent v Zákonníku práce. Poberanie výsluhového dôchodku neobmedzuje inú zárobkovú činnosť ani súbeh s bežným starobným dôchodkom, benefit spočíva v poberaní dôchodku pred dôchodkovým vekom. V dôchodkovom veku v prípade vzniku nároku sú poberané dva dôchodky, výška bežného starobného dôchodku sa kráti. V roku 2017 poberalo výsluhové dôchodky takmer 33 tisíc policajtov a vojakov.

4.1 Kolektívne vyjednávanie

Nástrojom na ovplyvnenie budúcich mzdových nákladov súvisiacich s verejnou zamestnanosťou je predovšetkým kolektívne vyjednávanie. Kolektívne vyjednávanie je proces negociácie zamestnávateľov a zamestnancov o pracovných podmienkach, napr. dĺžke pracovného času, benefitoch a odmene za prácu. Spoločným záujmom strán vyjednávania je sociálny zmiern, ktorý vytvára predvídateľné prostredie a znižuje šancu štrajkov.

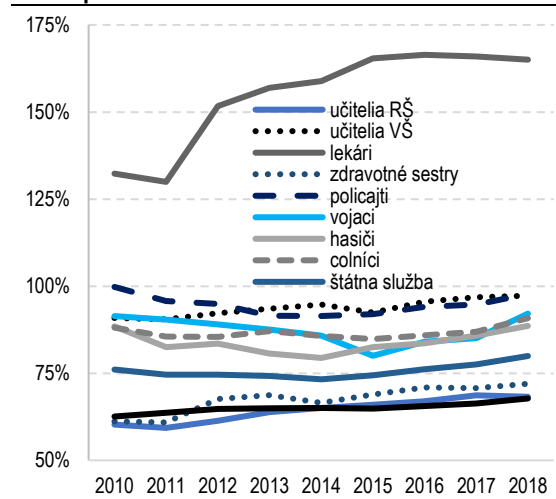
Systémy, v ktorých sa kolektívne vyjednáva vykazujú lepšie výsledky v zamestnanosti a menšiu mzdovú nerovnosť (OECD, 2018a). Výsledkom vyjednávania na Slovensku je kolektívna zmluva na úrovni podniku alebo na úrovni celého hospodárstva⁷⁸. V prípade verejnej správy sa vyjednáva na úrovni štátnych zamestnancov a verejných zamestnancov, pričom kolektívna zmluva vyššieho stupňa ovplyvňuje aj ďalšie profesie vo verejnej správe, napríklad zamestnancov samospráv.

Graf 38: Vyjednaný rast plátov vybraných skupín (% rastu oproti rovnakému obdobiu predchádzajúceho roka)⁷⁹



Zdroj: ŠÚ SR, SRP MF SR, kolektívne zmluvy vyššieho stupňa, spracovanie ÚHP

Graf 39: Priemerná mzda ako násobok priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných osôb (II. st.) v hospodárstve



Zdroj: MF SR, NCZI, MŠVVaŠ SR, spracovanie ÚHP

Prax kolektívneho vyjednávania vo verejnom sektore na Slovensku generuje rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní. Napriek 6 rôznym

⁷⁸ Ide o kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa, ktorá sa dohaduje pre jednotlivé hospodárske odvetvia v celoštátnom alebo regionálnom meradle.

⁷⁹ V roku 2014 bola valorizácia plátov o 16 eur. V grafe je zohľadnený priemerný nárast napriec odmeňovacími predpismi.

platovým tabuľkám⁸⁰ prebieha na úrovni vlády iba jedno rokovanie. Výsledkom sú dve kolektívne zmluvy, pre štátnych zamestnancov a zamestnancov vo verejnom záujme, upravujúce mzdovú valorizáciu a pracovné podmienky. Valorizácie miezd zamestnancov v štátnej a verejnej službe sa od roku 2013 nelíšili, s výnimkou učiteľov, u ktorých vyššia valorizácia vyplynula z programového vyhlásenia vlády. Mzdy lekárov (od roku 2012) a zdravotných sestier (od roku 2016) sa valorizujú automaticky, kopírujú rast priemernej mzdy, ich kolektívne vyjednávanie prebieha hlavne o nemzdových pracovných podmienkach. V prípade profesií odmeňovaných podľa osobitných predpisov (napr. policajti) prebieha rokovanie na úrovni ministerstva, vyjednáva sa v prevažnej miere iba o nemzdových benefitoch. Valorizácia ich platov je uvedená v zákone o rozpočte a nerokuje sa o nej.

Rovnakú valorizáciu o 10 % pre takmer všetky skupiny zamestnancov⁸¹, vrátane učiteľov, priniesla kolektívna zmluva na roky 2019 a 2020. Ide o prvú kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa uzatvorenú na obdobie dlhšie ako jeden rok, čo umožňuje lepšie plánovanie zdrojov a môže zabezpečiť sociálny z mier na dlhšie obdobie.

Priemerné platy medzi rokmi 2010 až 2018 vo verejnom sektore rástli pomalšie ako v hospodárstve (Graf 38). V sledovanom období vzrástli priemerné mzdy v hospodárstve o takmer 41 %, priemerné mzdy zamestnancov v štátnej a verejnej správe však rástli o 37 %. Základné tarify štátnych a verejných zamestnancov vzrástli iba o 23 %, zvyšok tvorili iné zložky kompenzácie. Základné tarify rástli rýchlejšie učiteľom, od roku 2012 do 2017 vzrástli o 44% (Graf 51). Diferenciácia valorizácie platov učiteľov je potrebná a nevyhnutná. Z pohľadu priemernej mzdy rástli učiteľia z nízkej bázy, ich priemerné platy presiahli priemer stredoškolsky vzdelaných zamestnancov v hospodárstve v roku 2015 (Graf 39).

4.2 Nástroje regulácie zamestnanosti

Hlavným nástrojom štátu na riadenie zamestnanosti v rozpočtových kapitolách štátnej správy je stanovenie maximálnej výšky ročných mzdových výdavkov a celkového počtu pracovníkov. Výšku mzdových výdavkov ústredných orgánov štátnej správy stanovuje NR SR zákonom o štátnom rozpočte. Počet zamestnancov ústredných orgánov a systemizáciu uniformovaných profesií určuje vláda uznesením⁸².

Sekundárnym nástrojom sú odmeňovacie predpisy a výška základných taríf, celkovo však ovplyvňujú viac kvalitu zamestnancov ako ich počet. Predovšetkým ministerstvá a ich podriadené organizácie majú flexibilitu v rozdelení celkového balíka peňazí na menej lepšie zaplatených alebo viac zamestnancov s nižšou mzdou.

Nástrojmi v oblastiach s nepriamym vplyvom vlády na zamestnanosť sú minimálne mzdové nároky, spôsob výpočtu transferov a delegovanie zástupcov. Samosprávy vrátane škôl, štátne podniky aj zariadenia ústavnej starostlivosti si počet zamestnancov určujú samy. Vláda dokáže v týchto sektoroch stanoviť len spodnú hranicu miezd - napr. prostredníctvom platových tabuliek a katalógov činností pri odmeňovaní podľa zákona o výkone prác vo verejnom záujme. Celkovú mzdovú úroveň verejnej zamestnanosti dokáže ovplyvniť spôsobom výpočtu transferov (normatívny spôsob financovania školstva, ktorým je možné nepriamo upravovať počet pedagogických a nepedagogických zamestnancov), a tiež kontrolou alebo delegovaním svojich zástupcov, ktorí sa spolupodieľajú na riadení (napríklad v štátnych podnikoch).

Podľa údajov Eurostatu⁸³ má Slovensko v poslednom období oproti mediánu EÚ takmer štvornásobok voľných pracovných miest v odvetví verejnej správy⁸⁴ (Graf 40). Ide o dlhodobý jav, pritom z pohľadu celej

⁸⁰ Do kolektívneho vyjednávaného od roku 2019 budú vstupovať iba 4 platové tabuľky.

⁸¹ Vo verejnom záujme v roku 2019 je valorizácia platov vykonaná zmenou systému odmeňovania. V priemere je valorizácia taktiež 10 %.

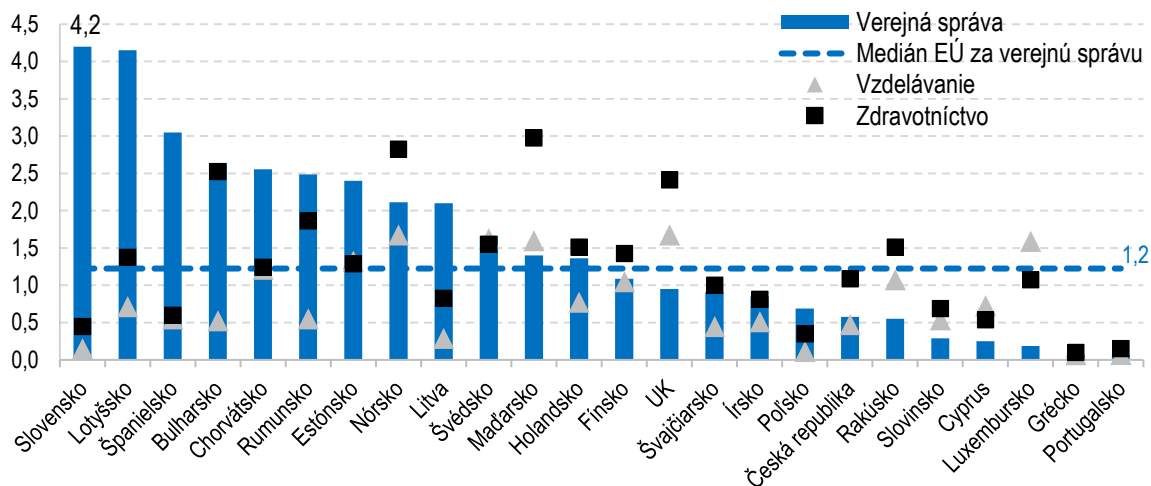
⁸² Počty zamestnancov a mzdových výdavkov kapitol rozpočtu sú uvedené v Príloha 14.

⁸³ Labour Force Survey, Job Vacancy Statistics, Dostupné online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/job-vacancies/database>

⁸⁴ Verejná správa ako podkategória NACE je užší pojem ako je definícia sektora verejnej správy podľa ESA 2010 (definované v Box 3), zahŕňa najmä úradníkov a ozbrojené zložky, nezahŕňa školstvo a zdravotníctvo.

ekonomiky alebo iných odvetví verejnej zamestnanosti s menšou priamou kontrolou štátu (vzdelávanie a zdravotníctvo) patrí Slovensko medzi krajiny s nižšou mierou voľných pracovných miest. **Vysoký počet neobsadených miest naznačuje buď problém s obsadzovaním miest, alebo nesprávne stanovený počet potrebných pracovníkov.**

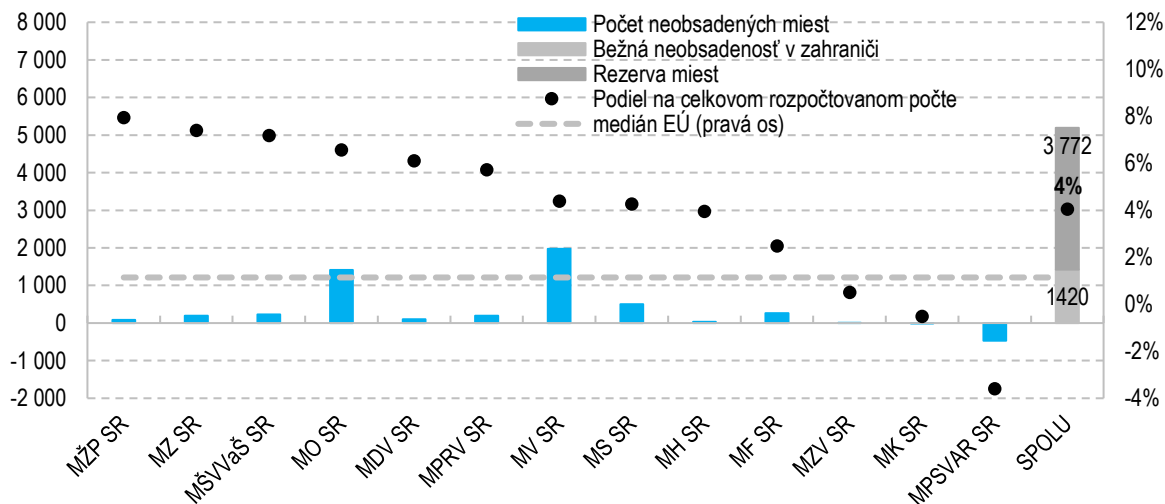
Graf 40: Priemerná miera voľných pracovných miest vo verejnej správe, v %, 2011-2018



Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy (kapitoly rozpočtu) neobsadili v rokoch 2011-2018 v priemere 5 tisíc zo 128 tisíc rozpočtovaných miest. Väčšinu neobsadených miest tvoria policajti a vojaci. Z celkovej 4 % miery neobsadených miest v odvetví verejnej správy tvoria 95 % rozpočtované ale neobsadené miesta v kapitolách rozpočtu.⁸⁵ Dlhodobo tvoria policajti a vojaci viac ako polovicu z celkového počtu neobsadených miest v ústrednej štátnej správe, v roku 2018 to bolo 3,6 tisíc z 6,7 tisíc neobsadených miest.

Graf 41: Priemerné počty neobsadených miest rezortov (2011-2018)



Zdroj: SRP MF SR, Eurostat, spracovanie ÚHP

Takmer všetky ministerstvá majú vyššiu mieru voľných pracovných miest oproti bežnej neobsadenosti v zahraničí. Dlhodobo vysoký podiel neobsadených miest má hlavne ministerstvo vnútra (2 tisíc miest, 4 % plánu) a obrany (1,4 tisíc miest, 7 % plánu). Vyšší než priemerný podiel neobsadených miest štátnej správy má aj MŽP SR

⁸⁵ Miera neobsadenosti vo verejnej správe bola v rokoch 2011-2018 najvyššia zo všetkých sektorov hospodárstva na Slovensku. Priemerne prevyšovala mieru neobsadenosti v celej ekonomike 4,8 násobne, mediánovo 5,2 násobne.

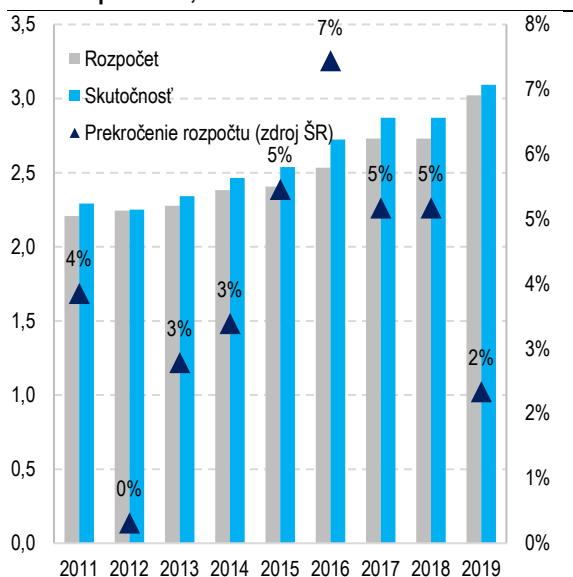
(81 miest, 8 %) a MZ SR (192 miest, 7 %). Plánovaný počet pracovných miest priemerne prekračovali MPSVaR SR a MK SR (Graf 41). **Dlhodobé plánovanie vyššieho počtu obsadených miest za súčasného minútia prostriedkov plánovaných pre tieto miesta skresľuje informácie o skutočnej zamestnanosti a priemerných mzdových výdavkoch.** V roku 2018 bolo v kapitolách rozpočtu 6,7 tisíc voľných pracovných miest (VPM). Šlo o 5,3 % všetkých tabuľkových miest s finančným krytím približne 106 mil. eur, 21 kapitol malo podiel VPM nad 5 %. **Zrušením všetkých voľných pracovných miest nad 5 %** z celkového počtu plánovaných miest pri ponechaní plánovaných prostriedkov (28 mil. eur) by došlo k zníženiu počtu tabuľkových miest o 1,1 tisíc a zvýšeniu rozpočtovanej priemernej mzdy o 140 eur.

4.3 Rozpočtovanie výdavkov na kompenzácie

Celkové skutočné výdavky na kompenzácie⁸⁶ sa v rokoch 2011 až 2019 rozpočtovali spoľahlivo⁸⁷, od rozpočtu sa líšili priemerne o 4 % (100 mil. eur ročne) (Graf 42)⁸⁸. Z dôvodu vysokého podielu neobsadených miest, nerozpočtovania miezd z eurofondov a ďalších zmien však počas roka dochádza k nezanedbateľným zmenám v štruktúre výdavkov na kompenzácie po schválení rozpočtu.

Priemerné mzdy zamestnancov centráln ministerstiev (aparátov) sú obvykle o 25 % (420 eur v roku 2018) vyššie ako rozpočtované. Skutočná priemerná mzda zamestnancov ústredí (prevažne centráln ministerstiev) dosahuje 93 % priemeru vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov pracujúcich v Bratislave, plánovaná by dosahovala len 74 % priemeru.

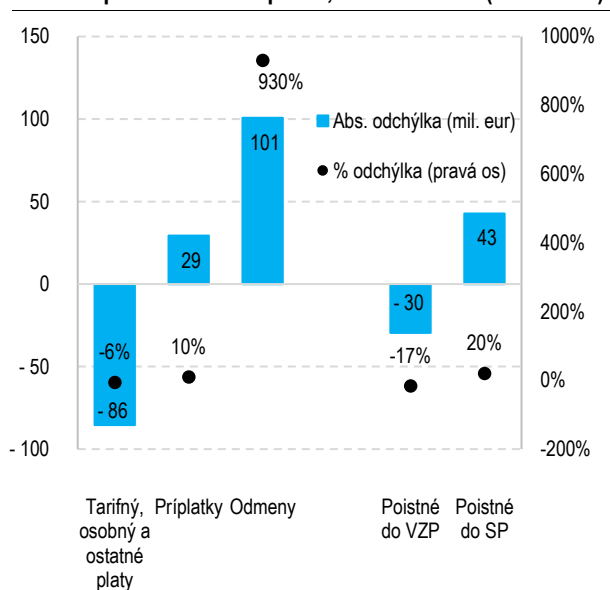
Graf 42: Rozpočtované a skutočné výdavky na kompenzácie, v mld. eur a %



Pozn.: Zahŕňa iba výdavky zo zdroja ŠR.

Zdroj: MF SR

Graf 43: Priemerné odchýlky zložiek výdavkov na kompenzácie od rozpočtu, v mil. eur a % (2011-2019)



Zdroj: MF SR, spracovanie ÚHP

⁸⁶ Položky EKRK vstupujúce do kompenzácií zamestnancov podľa ESA 2010. Podrobné rozdelenie uvádza Príloha 3.

⁸⁷ Väčšinu nárastu vysvetľuje valorizácia, ktorá sa v schválenom rozpočte nachádza na nemzdových položkách. Zahraničné štandardy (PEFA Framework for Assessing Public Financial Management) považujú 5 % odchýlku skutočných výdavkov od rozpočtu v súlade so spoľahlivým rozpočtom.

⁸⁸ Výdavky zo zdroja ŠR, bez eurofondov, spolufinancovania a iných zdrojov.

Viac ako polovicu z celkového navýšenia priemernej mzdy tvoria mzdové prostriedky hradené z eurofondov. Tieto sa na mzdových položkách nerozpočtujú vôbec, časť je do rozpočtu presunutá až v upravenom rozpočte v januári. Ide najmä o pracovníkov zabezpečujúcich realizáciu operačných programov (tzv. administratívne kapacity).⁸⁹ Sekcia rozpočtovej politiky na MF SR deklaruje vysokú administratívnu náročnosť rozpočtovania týchto prostriedkov, pri relatívne malých prínosoch (priemerne 3 % podiel na mzdovej obálke). Najmä v centrálnych ministerstvách však majú vysoký príspevok k nepresnosti, oproti rozpočtu zvyšujú priemerný mzdový výdavok o 10 % (165 eur).

Štvrtinu celkového navýšenia tvoria prostriedky plánované na neobsadené miesta. Ďalšiu pätinu predstavujú zmeny v dôsledku valorizácie, či hmotnej stimulácie⁹⁰. Podiel nerozpočtovaných prostriedkov v posledných troch rokoch rastie v dôsledku vyššieho príspevku valorizácie a predsedníctva Rady EÚ. Valorizáciu by pritom bolo možné jednoducho transparentnejšie rozpočtovať v prípade časovo ohraničeného kolektívneho vyjednávania, napríklad stanovením zákonného termínu ukončenia vyjednávania pred stanoveným termínom na schválenie návrhu rozpočtu verejnej správy vládou SR.

K výrazným zmenám však dochádza v štruktúre výdavkov aj z dôvodu nerozpočtovania položiek, ktoré sú historicky vyplácané. Výrazne rástli najmä odmeny, ktoré sa od schváleného rozpočtu odchyľovali v priemere až desaťnásobne (+100 mil. eur ročne) (Graf 43), dlhodobo sú však rozpočtované len na 0,5 % rozpočtu celkových mzdových kompenzácií. Zdrojom na odmeny sú prostriedky z neobsadených pracovných miest. Deklarovaným zdrojom sú aj ušetrené prostriedky v dôsledku práceneschopnosti zamestnancov, ide však o zdroj, ktorý nie je plne pod kontrolou zamestnávateľa. Analýza v aparáte MF SR navyše naznačuje, že s približne 20 % podielom predstavuje nerozhodujúcu časť realizovaných výdavkov na odmeny.

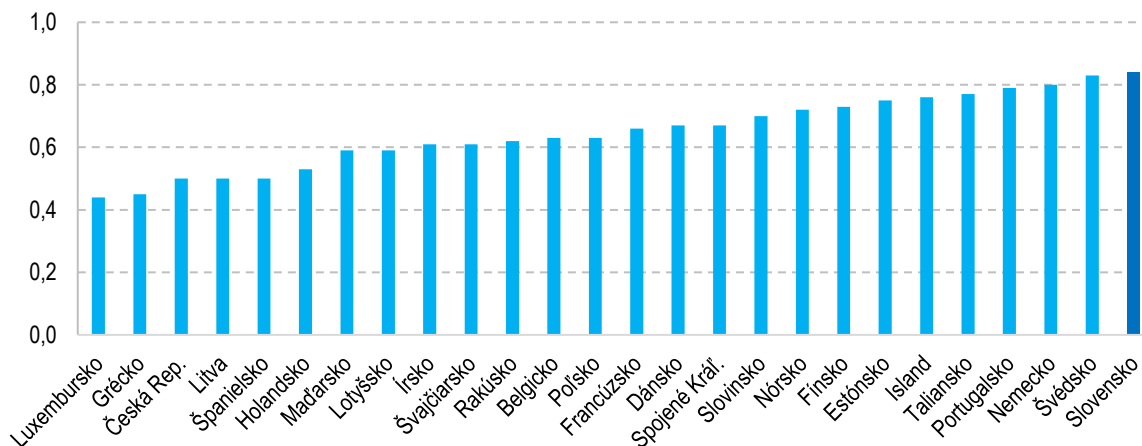
4.4 Riadenie ľudských zdrojov v štátnej a verejnej správe

Jednou z kľúčových výziev pri riadení ľudských zdrojov v štáte je miera a spôsob centralizácie a koordinovania. Vyššia miera centralizácie môže prispieť k zvyšovaniu rovnosti, uplatňovaniu rovnakých prístupov a princípov, naopak decentralizácia prináša manažmentu väčšiu voľnosť pri riadení a lepšiu orientáciu na potreby konkrétnej inštitúcie. Miera a úroveň delegovania sa medzinárodne líši. Slovensko dlhodobo patrilo ku krajinám s vysokou mierou delegovania s výnimkou krátkej existencie Úradu pre štátnu službu, ktorého cieľom bolo zaviesť jednotnú a centrálnu koordináciu štátnej služby a to takmer vo všetkých oblastiach manažmentu ľudských zdrojov. **Miera delegovania sa čiastočne znížila v roku 2017 prijatím nového zákona o štátnej službe, ktorý priniesol zmenu v zmysle posilnenia centralizácie niektorých inštitútov a zjednocovania pravidiel.**

⁸⁹ Napriek výraznému vplyvu na úrovni ústredí majú eurofondy len malý podiel na celkovej mzdovej obálke (priemerne 3 %) v štátnom rozpočte. Ich presné rozpočtovanie by mohlo neúmerne zvýšiť administratívnu náročnosť tvorby rozpočtu oproti relatívne malým prínosom, ktoré by z toho plynuli.

⁹⁰ Prostriedky určené na udržanie existujúcich pracovníkov, t.j. na odmeny a osobný príplatok.

Graf 44: Miera delegovania riadenia ľudských zdrojov v štátnej správe vo vybraných krajinách (index, 2014)



Zdroj: ÚV SR (2017) na základe OECD Stat.⁹¹

Kľúčovým procesom koordinácie je strategické riadenie a plánovanie ľudských zdrojov, ktoré je založené na kvalifikovaných dôkazoch a dátach. Strategické riadenie pretavuje stratégiu organizácií do požiadaviek na zabezpečovanie a celkové vedenie ľudských zdrojov. Zmeny vo verejných politikách (digitalizácia procesov) alebo trendoch (napr. starnutie) ovplyvňujú počet a profil zamestnancov, ktorých bude štát a konkrétne organizácie vyžadovať. Plánovanie ľudských zdrojov zahŕňa prognózovanie počtu potrebných pracovníkov pre rôzne profesie, či podporenie získavania aktuálne potrebných profesií (tvrdé plánovanie). Na mikroúrovni sa môže venovať aj plánovaniu a rozmiestňovaniu zamestnancov v jednotlivých organizáciách (mäkké plánovanie).

Strategické riadenie a plánovanie v slovenskej štátnej službe je naďalej decentralizované, aj po zjednotení pravidiel vo viacerých oblastiach⁹². Neprebíha tak dlhodobé plánovanie počtov pracovníkov, analýza konzistentnosti a horizontálneho súladu rôznych odmeňovacích predpisov, riadenie líderstva (programy pre talentovaných úradníkov) a kariéry medzi služobnými úradmi prípadne náročnejšie otázky pomenované aj revíziou (systém regionálneho odmeňovania, organizácia kolektívneho vyjednávania atď.).

Riešenie navrhuje stratégia riadenia ľudských zdrojov v štátnej službe na roky 2015 – 2020, ktorá za cieľ kladie vytvorenie mechanizmov dátovo podloženej centrálnej koordinácie. Stratégia navrhuje na centrálnej úrovni definovať dlhodobé požiadavky na ľudské zdroje štátnych zamestnancov, spôsoby a postupy ich zabezpečovania a vedenia (odmeňovanie, motivovanie, rozvoj, talent manažment a pod.) pri ponechaní voľnosti a zodpovednosti služobným úradom za mäkké prvky manažmentu. Pre celistvejšie riadenie ľudských zdrojov na úrovni verejnej správy by bolo vhodné do centrálnej koordinácie zahrnúť aj zamestnancov vo verejnom záujme, prípadne zamestnancov odmeňovaných podľa osobitných predpisov.

⁹¹ Dáta predstavujú výsledky výskumu OECD, realizovaného za roky 2010 - 2016, pričom pre tieto účely bol použitý vybraný prehľad krajín. OECD vo výskume nerozlišovalo medzi štátnou a verejnou službou. Dáta reprezentujú stav z obdobia, kedy bol v platnosti zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe, ktorý ponechával kompetencie a veľkú mieru voľnosti rozhodovania služobným úradom. V roku 2017 priniesla nová legislatíva prísnejšie pravidlá a možno predpokladať, že Slovensko by v porovnaní s ostatnými krajinami v súčasnosti, nevykazovalo až takú vysokú mieru delegovania.

⁹² Autonómnosť úradov sa znížila napr. v spôsobe organizácie výberové konania, služobných hodnotení alebo disciplinárnych konaní.

5 Potenciál úspory vo vybraných oblastiach

5.1 Podporné a prierezové činnosti v ústrednej štátnej správe

- Podporné a prierezové činnosti stáli ústredné orgány štátnej správy a ich podriadené organizácie v roku 2017 odhadom takmer 150 mil. eur, ich výkonu sa venoval každý piaty zamestnanec.
- Analýza sa podrobnejšie zamerala na centrály ministerstiev a úrad vlády, spolu s ich podriadenými organizáciami.
- Spolu s externými nákladmi stáli analyzované činnosti centrály ministerstiev a Úradu vlády viac ako 54 mil. eur, vykonávala ich tretina zamestnancov.
- Bez ohľadu na svoju veľkosť, podriadené organizácie musia zabezpečovať podobné podporné a prierezové činnosti ako úrady centrálnej štátnej správy. Ich výkonu sa v analyzovaných organizáciách venuje 14 % zamestnancov, s odhadovanými nákladmi 41 mil. eur ročne.
- V oblasti existuje priestor na optimalizáciu, relatívna nákladovosť organizácií na rovnaké činnosti sa líši. Identifikovaná krátkodobá potenciálna úspora⁹³ na analyzovaných úradoch je 18 mil. eur⁹⁴, ďalších 11 mil. eur⁹⁵ v podriadených organizáciách.
- Časť úspory sa dá dosiahnuť rýchlo, dlhodobo je zefektívnenie možné dosiahnuť prostredníctvom rezortnej alebo štátnej centralizácie podporných služieb.
- Viaceré mzdovo-organizačné audity na ministerstvách preukázali úsporný potenciál na mzdových nákladoch, aj keď navrhnuté opatrenia neboli vždy implementované.

Optimalizácia procesov v rámci existujúcich štruktúr

Podporné a prierezové činnosti⁹⁶ plnia základné funkcie fungovania úradu dovnútra, ako aj jeho spolupráce s ďalšími orgánmi štátu a zahraničím. Kým väčšina zamestnancov ministerstiev a Úradu vlády SR vykonáva činnosti špecifické pre organizáciu, podporné a prierezové činnosti sú zhodné naprieč rôznymi druhmi organizácií⁹⁷. Ich opakovaný výskyt umožňuje porovnávať efektivitu úradov. Za týmto účelom boli zmapované a porovnané podporné a prierezové činnosti na 12 orgánoch centrálnej štátnej správy⁹⁸ (Box 10).

Box 10: Prístup k porovnaniu nákladov na podporné a prierezové činnosti

V prvom kroku boli identifikované podporné a prierezové činnosti, následne bolo 80 činností rozdelených do 11 oblastí (napr.: ľudské zdroje, IT, vnútorná správa). Výpočet potenciálu je založený na 73 činnostiach v 8 oblastiach. Vylúčené boli oblasti, kde neboli zozbierané konzistentné dáta.⁹⁹ Ich vylúčením došlo k zníženiu celkových nákladov na podporné činnosti z 58 mil. eur na 54 mil. eur.

V rámci revízie boli zozbierané dáta od dvanástich zo štrnástich oslovených úradov centrálnych orgánov štátnej správy (13 ministerstiev a Úrad vlády) o počte prepočítaných úväzkov, mzdových nákladoch a odmenách,

⁹³ Úspory v tejto kapitole sú uvádzané v cenách / nákladoch roku 2017.

⁹⁴ V cenách / nákladoch roku 2020, približne 14 mil. eur v cenách roku 2017.

⁹⁵ V cenách / nákladoch roku 2020, približne 8,5 mil. eur v cenách roku 2017.

⁹⁶ Prehľad podporných a prierezových činností uvádza Príloha 15.

⁹⁷ Činnosti týkajúce sa ľudských zdrojov, IT, vnútornej správy, verejného obstarávania, financovania a rozpočtovania, práva a legislatívy, medzinárodných vzťahov, verejného obstarávania, či kancelárie štátnych tajomníkov a ministrov.

⁹⁸ Ide o analýzu vykonanú Útvorom hodnoty za peniaze na základe zberu dát uskutočneného v období od apríla 2018 do septembra 2018. Predmetom analýzy boli ministerstvá a Úrad vlády SR spolu s ich podriadenými organizáciami.

⁹⁹ Prehľad vylúčených činností uvádza Príloha 15.

nákladoch na externe obstarané služby. Zozbierané dáta boli s úradmi validované. Údaje nedodali ministerstvo vnútra a ministerstvo životného prostredia.

Potenciál úspory sa kvantifikoval pre každú organizáciu a oblasť činností osobitne. Potenciál pre úrad bol určený rozdielom relatívnej nákladovosti daného úradu voči druhému najlepšiemu úradu referenčnej skupiny (úradu s druhými najnižšími relatívnymi nákladmi). Úrady boli rozdelené do dvoch referenčných skupín podľa počtu zamestnancov.

Porovnateľnosť úradov bola dosiahnutá normalizovaním. Základná miera normalizácie zohľadňuje pri porovnávaní nákladovosti veľkosť úradov. Detailnejšia normalizácia by umožnila prepočítať nákladovosť vybraných oblastí na základe veľkosti spravovaného rozpočtu alebo množstva výstupov (napríklad počet právnych sporov alebo verejných obstarávaní). Analýza nezohľadňuje rozdiely v náročnosti a kvalite vykonanej práce na jednotlivých úradoch. Potenciál je taktiež závislý od kvality dát a presnosti zaradenia zamestnancov a nákladov do podporných a prierezových činností.

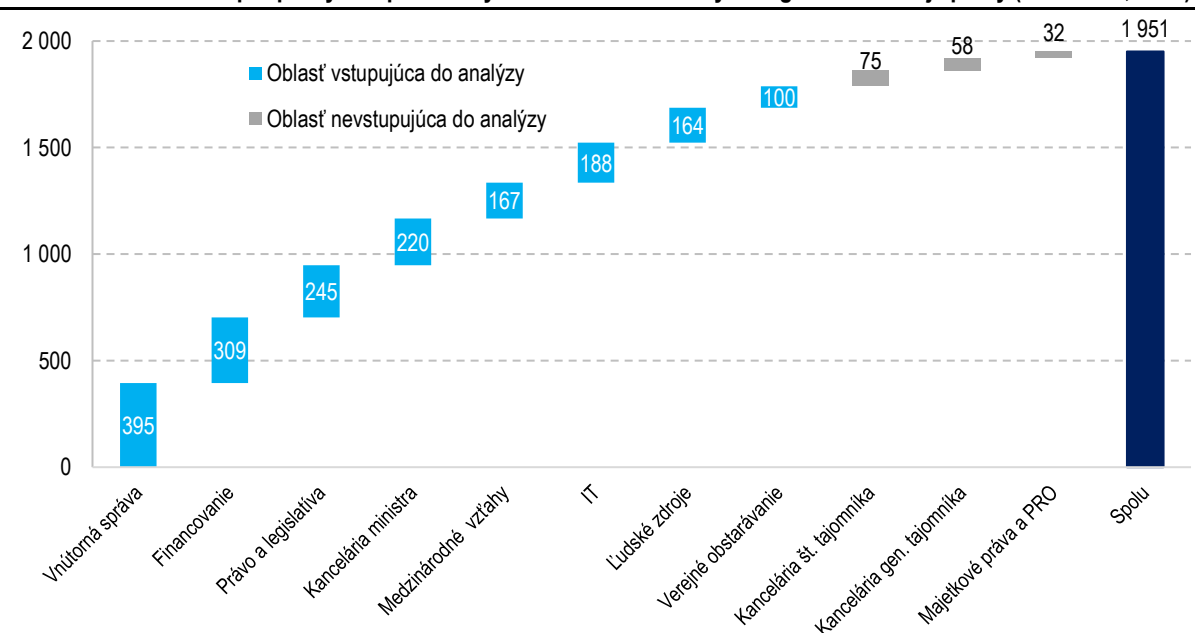
Zaradenie organizácií do veľkostných skupín

veľké organizácie										malé organizácie			
MPaRV	MF	MH	MDaV	MPSVaR	MŠVvaŠ	MO	MV	MZVaEZ	MŽP	ÚV	MS	MZ	MK

Zdroj: ÚHP

V roku 2017 pracovalo na centrálnych ministerstiev (okrem MV SR a MŽP SR) a Úrade vlády SR takmer 6 tis. zamestnancov. Takmer každý tretí zamestnanec v sledovaných organizáciách pracoval na podporných a prierezových činnostiach, najviac ich pracovalo v oblasti vnútornej správy, financovania a práva a legislatívy (Graf 45). Výdavky na zabezpečenie analyzovaných podporných a prierezových činností v roku 2017 boli 54 mil. eur, zahŕňajú mzdové výdavky vrátane odmien, ako aj náklady na prácu vykonanú dohodou a externé služby.

Graf 45: Zamestnanci podporných a prierezových činností v ústredných orgánoch štátnej správy (12 úradov, 2017)



Pozn.: Nezahŕňa úrady, ktoré v čase písania správy nedodali kompletné dáta (MV SR¹⁰⁰ a MŽP SR).
FTE- ekvivalent plného pracovného času

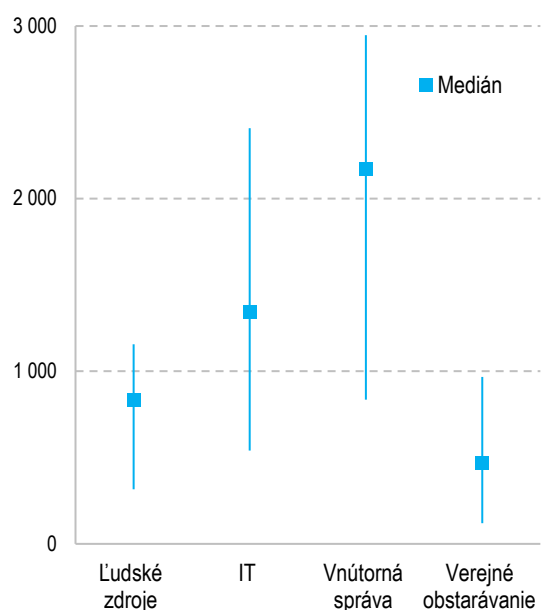
Zdroj: ÚHP

¹⁰⁰ Bude predmetom nadchádzajúcej Revízie výdavkov Ministerstva vnútra SR, ktorá sa bude venovať aj efektívnosti v rezorte.

Celkové výdavky na podporné a prierezové činnosti normalizované na počet zamestnancov alebo úrad vykazujú vysokú variabilitu. Variabilita vo výdavkoch úradov poukazuje na priestor pre zníženie nákladov optimalizáciou procesov. Najväčšiu variabilitu dosahuje vnútorná správa, rozdiel medzi maximálnymi a minimálnymi výdavkami ministerstiev na jedného zamestnanca je viac ako 350 % (Graf 46).

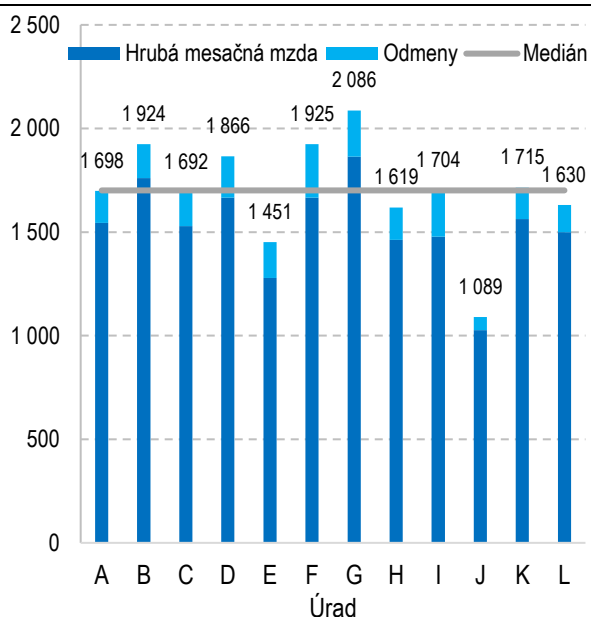
Mediánová hrubá mzda s odmenami v podporných a prierezových činnostiach je 1 700 eur (Graf 47). Vyššia mzda však nemusí znamenať celkovo vyššie mzdové výdavky na podpornú činnosť. Rozdiely vo výdavkoch sú spôsobené faktormi ako je veľkosť úradu alebo outsourcing. Navyše úrad s menším počtom kvalitnejších a lepšie platených zamestnancov v podporných činnostiach môže mať nižšie celkové osobné výdavky ako úrad s vyšším počtom nižšie platených zamestnancov.

Graf 46: Celkové ročné náklady na zabezpečenie podporných činností na jedného zamestnanca (eur)



Zdroj: ÚHP

Graf 47: Priemerná mesačná hrubá mzda (s odmenami) zamestnanca podpornej činnosti (2017; eur)



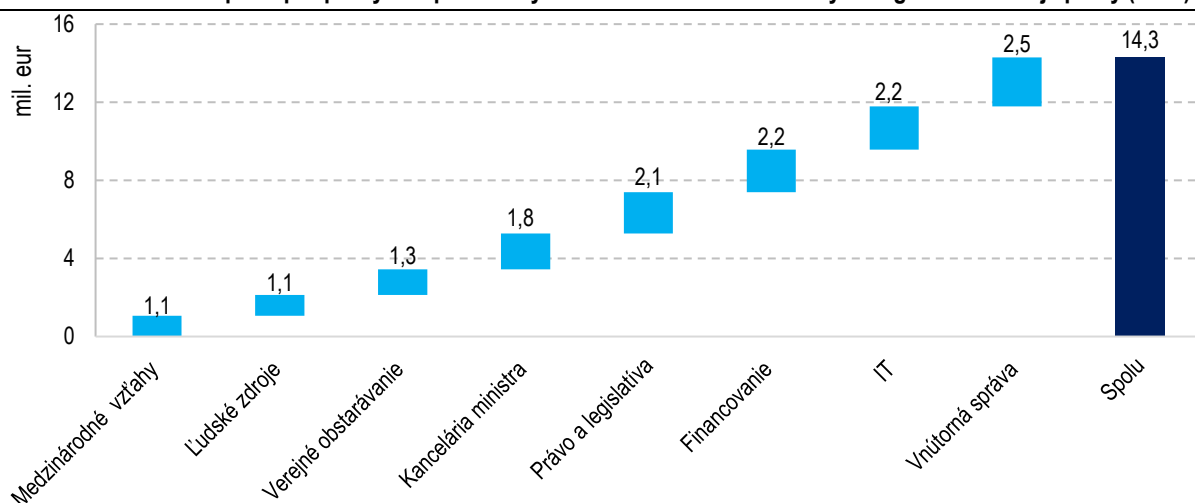
Zdroj: ÚHP

Viac ako štvrtina celkových výdavkov na podporné a prierezové činnosti (14 mil. eur v roku 2017, 18 mil. eur v cenách roku 2020) je potenciálna úspora sledovaných centrál ministerstiev a Úradu vlády SR (Graf 48). V prípade zníženia výdavkov na úroveň druhého najefektívnejšieho ministerstva¹⁰¹ je úspora výdavkov na podporné a prierezové činnosti 27 %. Úspora je podobná medzinárodným výsledkom pri optimalizácii výdavkov na podporné služby. (Box 13), v prípade dosiahnutia nákladovej efektívnosti mediánového úradu by úspora dosiahla 8,5 mil. eur¹⁰² (12 % výdavkov na podporné a prierezové činnosti).

¹⁰¹ Faktory, ktoré vplývajú na nákladovosť, no nie sú zohľadnené v tejto analýze sú komplexnosť procesov na úrade, vyšší dopyt po službách v niektorých oblastiach (napr.: vyššia mediálna aktivita úradu), či kvalita poskytovaných služieb. Zároveň však toto porovnanie nezahŕňa súkromný sektor a za cieľové hodnoty (benchmark) boli zvolené už dosiahnuté hodnoty v rámci verejného sektora, bez predpokladu akéhokoľvek dodatočného zlepšenia.

¹⁰² V cenách / nákladoch roku 2020, približne 6,5 mil. eur v cenách roku 2017.

Graf 48: Potenciál úspor v podporných a prierezových činnostiach v 12 ústredných orgánoch štátnej správy (2017)



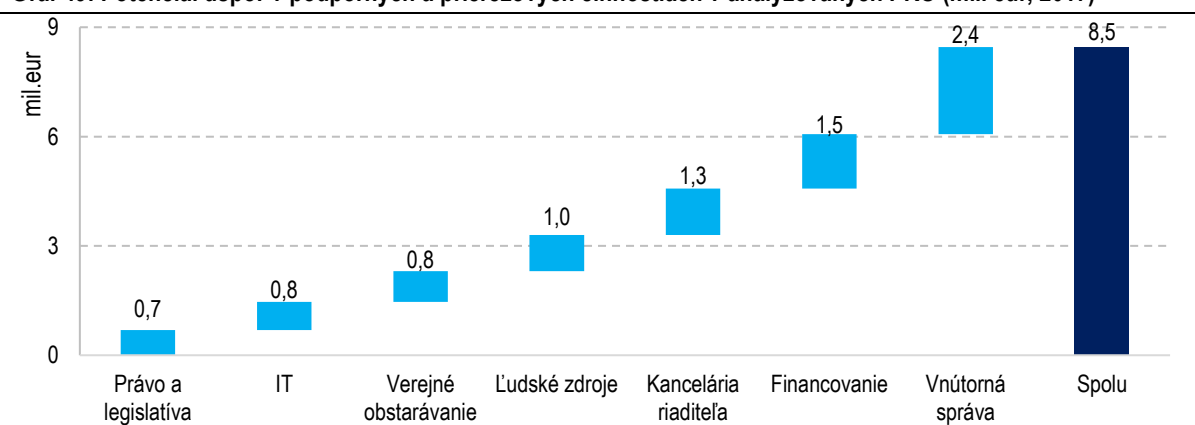
Pozn.: Nezahŕňa úrady, ktoré v čase písania správy nedodali kompletne dáta (MV SR, MŽP SR).

Zdroj: ÚHP

Optimalizácia v rozpočtových a príspevkových organizáciách

Predbežné výsledky ukazujú na potenciál úspory 21 % z celkových nákladov na podporné a prierezové činnosti (11¹⁰³ mil. eur) aj v podriadených organizáciách. Revízia na základe dotazníkového zberu dát odhaduje, že náklady na podporné a prierezové činnosti v podriadených organizáciách 12 sledovaných úradov¹⁰⁴ predstavujú 41 mil. eur a pracuje na nich 14 % zamestnancov.¹⁰⁵ Podobne ako pri centrálnych úradoch, aj v podriadených organizáciách predbežné výsledky analýzy nákladovosti ukazujú značné odlišnosti medzi organizáciami. Pozorovateľné sú rastúce relatívne náklady na podporné a prierezové činnosti pri menšej veľkosti organizácie. V prípade dosiahnutia efektivity mediánovej organizácie v danej veľkostnej skupine¹⁰⁶ by úspora dosahovala 21 % súčasných celkových nákladov na podporné a prierezové činnosti (8,5 mil. eur v roku 2017, Graf 49).

Graf 49: Potenciál úspor v podporných a prierezových činnostiach v analyzovaných PRO (mil. eur, 2017)



Zdroj: ÚHP

¹⁰³ V cenách / nákladoch roku 2020, približne 8,5 mil. eur v cenách roku 2017.

¹⁰⁴ Do analýzy boli zahrnuté podriadené organizácie Úradu vlády a všetkých ministerstiev s výnimkou podriadených organizácií MV SR a MŽP SR a PRO s rozvetvenou štruktúrou.

¹⁰⁵ Informácie vyplývajúce z analýzy vykonanej Útvorom hodnoty za peniaze na základe zberu dát uskutočnenom v období od apríla 2018 do septembra 2018.

¹⁰⁶ Postup výpočtu úspory bol obdobný ako pri ústredných orgánoch štátnej správy (Box 11). Organizácie boli v závislosti zachovania porovnateľnosti segmentované do troch skupín v závislosti od počtu zamestnancov (menej ako 50, 50-249, viac ako 250 zamestnancov).

Prístupy k optimalizácii

Vysoká variabilita výdavkov na podporné a prierezové činnosti a ich podobnosť naprieč organizáciami poukazujú na potenciál optimalizácie nákladov na zabezpečenie týchto služieb. Identifikované boli tri základné, vzájomne sa dopĺňajúce prístupy:

1) Optimalizácia podporných a prierezových činností v rámci súčasného organizačného nastavenia.

Analýza organizácií identifikovala potenciálnu úsporu v jednotlivých podporných a prierezových službách. Spôsob naplnenia potenciálu je na rozhodnutí organizácie, príkladom je zníženie počtu zamestnancov a ich kompenzácií, či lepšie rozhodnutia o internom alebo externom zabezpečovaní služieb. Analýza nepredpokladá však zásadnejšie zmeny v organizačnej štruktúre kapitoly (spájanie úradov a pod.). Vhodné spôsoby dosiahnutia úspory môže spresniť detailnejší organizačno-procesný a mzdový audit.

Box 11: Uskutočnené optimalizačné audity

Optimalizačný audit je štandardným nástrojom zvyšovania efektivity a kvality organizácií. Cieľom auditov je mapovanie procesov, analýza zamestnanosti a následná optimalizácia spôsobu zabezpečenia danej činnosti, nie jej oslabenie. Prostredníctvom zhodnotenia pracovnej náplne a náročnosti práce audit identifikuje problémové procesy a navrhne opatrenia na zvýšenie efektivity využívania ľudských zdrojov vrátane dohôd o práci vykonávaných mimo pracovného pomeru. Efektivitu môže zvýšiť aj prehodnotenie dodávateľských kontraktov alebo elektronizácia činností za predpokladu ich predchádzajúcej optimalizácie a dosiahnutia deklarovaných úspor.

V minulosti podobnými auditmi prešli napr. MF SR, MK SR, MO SR, s rôznou mierou úspechu implementácie a udržiavania výsledkov. Analýza fungovania organizácií bola skôr lokálna, zameraná dovnútra organizácie a vykonávaná spravidla externými dodávateľmi. Nadrezortnými výnimkami sú aktivity MV SR zamerané na optimalizáciu životných situácií alebo MF SR pri budovaní Centrálného ekonomického systému.

Zoznam mzdovo-organizačných auditov na ministerstvách od roku 2004¹

Organizácia	Audit od roku 2004	Plánované úspory a vybrané odporúčania	Odpočet realizácie (6 mesiacov po akceptovaní správy)
MF SR	Áno (2003)	Zníženie o 314 FTE (37 %) na úrade	Plne implementované, úspora dosiahnutá v dôsledku základnej a procesnej optimalizácie. Zdroje použité na mzdy.
	Áno (2007)	Zníženie o 98 FTE (14 %) na úrade	
MDaV SR	Áno (2004)	Zníženie o 17,3 % FTE na úrade	
MO SR	Áno (2005)	Zníženie o 609 FTE (23 %) na úrade a časti kapitoly	Čiastočne implementované (zníženie o 7,6 % FTE) v dôsledku vzniku centier podporných služieb pre IT, správu majetku, obstarávanie, dopravu, právne služby.
MŠVvaŠ SR	Áno (2007)	Zníženie o 349 FTE na PRO (21 %)	
MZ SR	Áno (2007, 2009)	Optimalizácie procesov a organizačnej štruktúry na vybraných PRO (potenciál 12-34 mil. eur)	
MK SR	Áno (2008)	Zníženie o 906 FTE (25 %) v kapitole	Čiastočne implementované (zníženie o 9,3 % FTE), úspora dosiahnutá v dôsledku základnej a procesnej optimalizácie. Centrá podporných služieb neboli vytvorené.
		Tvorba centier podporných služieb	

MV SR	Čiastočne (2018)	MV SR plánovalo realizovať interný audit vybraných civilných sekcií MV SR. Cieľom auditu bolo preskúmať súčasné procesy vrátane ich náročnosti na zdroje a navrhnúť optimalizačné opatrenia.	Audit neukončený. Aktivita stále prebieha. Bol zrealizovaný audit okresných úradov čo predstavuje najväčšiu časť civilnej agendy rezortu, následne sa pokračovalo v centrách podpory a Integrovanom záchrannom systéme v rámci sekcie krízového riadenia. Zvyšné časti sa plánujú realizovať v nasledujúcom období.
ÚV SR	Áno (2019)	Zníženie o 45 FTE (8 %) Odčlenenie útvarov servisného resp. výkonového charakteru	O implementácii opatrení nebolo v dobe písania revízie (2020) rozhodnuté.

¹ MH SR, MPaRV SR, MZVaEZ SR, MŽP SR neposkytli informácie o realizácii mzdovo-procesných auditov; na MPSVaR SR a MS SR nebol realizovaný mzdovo-organizačný audit.

2) Centralizácia podporných a prierezových činností do rezortných servisných centier kombinuje optimalizáciu procesov so zásadnejšími zmenami vyžadujúcimi spoluprácu viacerých organizácií. Podľa skúseností zo zahraničia¹⁰⁷ má potenciál znížiť náklady o 15-20 % voči stavu pred optimalizáciou. Podobné výsledky potvrdzujú aj príklady centralizácie podporných činností zo súkromného sektora v Česku a na Slovensku¹⁰⁸. Súčasťou tohto potenciálu je úspora už dosiahnutá optimalizáciou na úradoch samotných. Postupný presun výkonu vybraných činností podriadených organizácií na úrady v rámci rezortu by okrem úspor z rozsahu priniesol zvýšenie efektivity a kvality poskytovaných služieb. Medzi činnosti s predpokladom na centralizáciu¹⁰⁹ patria činnosti z ľudských zdrojov, financovania, práva, verejného obstarávania, vnútornej správy a IT.

Box 12: Uskutočnená centralizácia podporných a prierezových činností na Slovensku

Centralizácia úradov finančného zabezpečenia ministerstva obrany viedla k zníženiu nákladov a poklesu chybovosti pri finančnom výkazníctve. Ide o jeden z prvých pokusov centralizácie podporných služieb. V roku 1997 ministerstvo zriadilo úrady finančného zabezpečenia, z 20 úradov vznikol jeden a tri pobočky. Úrad vykonáva činnosti účtovníctva pre celé MO SR. Z 300 zamestnancov sa postupom času znížil počet na 120, z toho približne 44 % pracuje mimo Bratislavu.

Takmer tretinový pokles zamestnancov priniesla centralizácia podporných služieb MV SR, vytvorením Centier podpory v roku 2015. Centrá podpory majú krajskú pôsobnosť a vykonávajú podporné činnosti ako sú personalistika, účtovníctvo, rozpočtovanie, alebo materiálno-technické zabezpečenie pre útvary policajného, hasičského a záchranného zboru, okresné úrady a zariadenia ministerstva vnútra. Okrem zníženia počtu zamestnancov priniesla centralizácia aj ďalšie synergické efekty v oblasti obstarávania tovarov a služieb, účtovníctva a finančného manažmentu.

3) Vytvorenie spoločných centier podporných a prierezových činností v rámci štátu by podľa skúseností zo zahraničia¹¹⁰ umožnilo ušetriť až tretinu nákladov na činnosti s predpokladom na centralizáciu. Podobne ako

¹⁰⁷ Štátne centrum zdieľaných služieb v Bulharsku.

¹⁰⁸ PwC.2014. Shared service centres 2014 – Moving towards Centres of Excellence.

¹⁰⁹ Štátne centrum zdieľaných služieb v Estónsku; ÚPSVaR; Optimalizácia podporných činností MV SR; PwC. 2019. Review of DataCentrum Budget Unit in Slovakia.

¹¹⁰ Štátne centrum zdieľaných služieb v Estónsku.

v prípade rezortných centier, aj pri štátnej centralizácii sa dajú očakávať úspory z rozsahu a zlepšenie kvality poskytovaných služieb. Zabezpečovanie podporných služieb prostredníctvom štátnych servisných centier by prinieslo dodatočné zvýšenie efektivity prostredníctvom štandardizácie procesov, zvýšenia transparentnosti výdavkov a lepšieho zberu údajov pre manažérske rozhodnutia. Pilotným projektom by mohla byť centralizácia podporných a prierezových činností troch ministerstiev s najvyššími relatívnymi nákladmi na ministerstvo financií.

Jedným z prvých krokov k centralizácii kritických a náročných činností je centralizácia komplexných právnych sporov vedených proti SR na jednom centrálnom štátnom orgáne. Predpokladom pre uvedené je uznesenie vlády¹¹¹, ktorým bola MF SR určená úloha zanalyzovať právne spory vedené proti SR. Údaje získané prostredníctvom pripravovanej analýzy budú základom pre vytvorenie centrálnej evidencie právnych sporov, s cieľom lepšej koordinácie a včasnej identifikácie náročných sporov. Zo záverov pripravovanej úlohy budú určené aj navrhované riešenia pre konkrétnu formu centralizácie v riadení a prevencii právnych sporov proti SR.

Box 13: Centralizácia podporných a prierezových činností v zahraničí

Znižovanie výdavkov podporných a prierezových činností je možné centralizáciou služieb. Vytváranie centier zdieľaných služieb vo verejnom sektore realizovalo niekoľko krajín, napr. Estónsko, Bulharsko, Veľká Británia alebo Holandsko. Centralizácia však mení organizačnú štruktúru a presúva niektoré kompetencie mimo ministerstvo.

Takmer tretinu výdavkov od roku 2013 ušetrilo Estónsko centralizáciou dvoch agend. Mzdové účtovníctvo a administrácia ľudských zdrojov bolo centralizované v roku 2013. Odvtedy Estónsko znížilo výdavky o 30 % a získalo lepšie informácie o zamestnancoch. Motiváciou centralizácie bolo zvýšenie transparentnosti výdavkov na zamestnancov, zníženie výdavkov na podporné služby a zjednotenie a zvýšenie kvality poskytovaných služieb.

Centralizácia sa začala zjednotením informačného systému, plošné riešenie bolo zavedené až po validácii benefitov. Po zlúčení IT systémov nasledovalo zlučovanie odborných služieb v rámci ministerstiev a následne ich zdieľanie. Na začiatku boli zapojené štyri rezorty, pre ostatné ministerstvá bolo využívanie dobrovoľné. Po validácii benefitov a kvality služieb je zapojenie povinné pre všetky ministerstvá.

Estónsko využilo časť ušetrených výdavkov na zlepšenie pracovných podmienok a zvýšenie miezd zamestnancov. Estónsko má už centralizované aj iné podporné činnosti v štátnej správe (časť IT a správa majetku). Výhľadovo sa uvažuje o centralizácii obstarávania a tréningu zamestnancov. Až 60 % zamestnancov centier zdieľaných služieb štátu je zamestnaných mimo hlavného mesta s nižšími nákladmi práce.¹¹²

Organizácie, ktoré si prešli centralizáciou sa zhodujú, že jedným zo základných predpokladov pre úspech centralizácie je štandardizácia procesov a zjednotenie informačných systémov. Na Slovensku by túto úlohu mohol zohrať projekt reformy podpornej ekonomickej agendy štátu MF SR - Centrálny ekonomický systém (CES). Projekt CES predpokladá centralizáciu servisne poskytovaných služieb, jeho cieľom je zjednotenie činností ministerstiev a podriadených organizácií najmä v ekonomickej agende. Je tak významným predpokladom pre centralizáciu ďalších činností v štáte (Príloha 16). Centrálny informačný systém štátnej služby, prepojený s CES taktiež priniesie zjednodušenie činností. Prispieje k štandardizácii procesov časti podporných a prierezových činností ako napríklad evidencie zamestnancov alebo výberových konaní.

¹¹¹ Prevencia a manažment právnych sporov proti SR – východiská, dostupné online: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/22980/1>.

¹¹² Informácie poskytnuté Centrom štátnych zdieľaných služieb v Estónsku (State Shared Service Center).

Tabuľka 12: Možnosti optimalizácie podporných a prierezových činností

	Optimalizácia: súčasné organizačné nastavenie	Rezortné servisné centrá	Štátne servisné centrá
Doba a náročnosť implementácie	1 rok Nižšia náročnosť	2-3 roky Stredná náročnosť	3-5 rokov Vyššia náročnosť
Potrebná investícia		Potreba hĺbkovej analýzy procesov Zjednotenie IT systémov Zaškolenie personálu Zabezpečenie priestorov	Potreba hĺbkovej analýzy procesov Zjednotenie IT systémov Zaškolenie personálu Zabezpečenie priestorov
Predpoklady	Identifikácia možností optimalizácie (audit) Rozhodnutie o spôsobe zníženia nákladov v kompetencii úradov	Optimalizácia a štandardizácia podporných činností v rámci rezortu	Optimalizácia a štandardizácia podporných činností Zjednotenie podporných procesov a informačného systému pre vybrané činnosti (CES) Nutnosť určiť zodpovednú organizáciu
Nevýhody	Bez zefektívnenia poskytovaných služieb (v prípade optimalizácie bez úpravy procesov)	Kultúrna náročnosť zmeny	Kultúrna náročnosť zmeny Náročnosť transformácie
Prínosy	Zníženie nákladov (12-27 %) Rýchlosť realizácie	Zníženie nákladov (10-20 %) -redukcia počtu zamestnancov -úspory z rozsahu možnosť umiestniť centrá mimo hlavného mesta do oblastí s nižšími nákladmi práce Zvýšenie efektivity a kvality poskytovaných služieb -odstránenie duplicitných činností -koncentrácia inovácií, skúsených zamestnancov, manažmentu -koncentrácia na výkon hlavných činností organizácie	Zníženie nákladov (30 %) -redukcia počtu zamestnancov -úspory z rozsahu možnosť umiestniť centrá mimo hlavného mesta do oblastí s nižšími nákladmi práce Zvýšenie efektivity a kvality poskytovaných služieb -odstránenie duplicitných činností -koncentrácia inovácií, skúsených zamestnancov, manažmentu -koncentrácia na výkon hlavných činností organizácie -štandardizácia procesov Lepší zber dát -zvýšenie transparentnosti výdavkov -vyššia kvalita údajov pre manažérske rozhodnutia

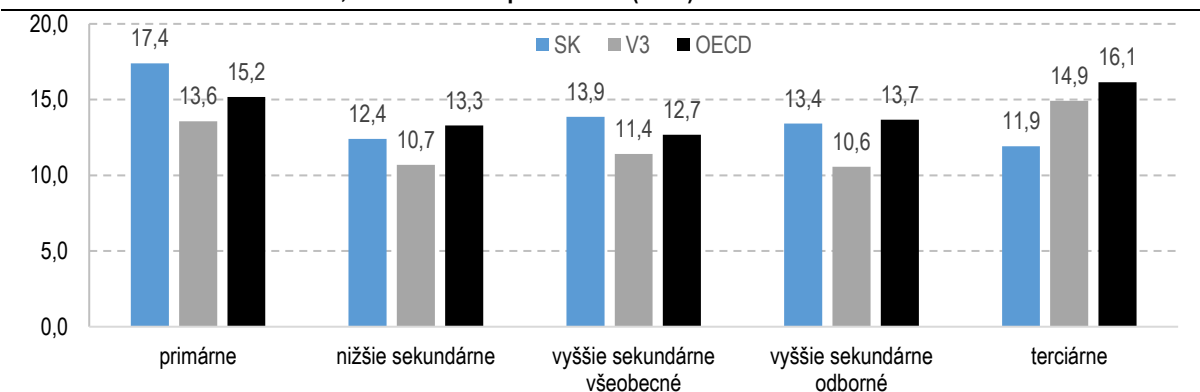
Zdroj: spracovanie ÚHP na základe: Deloitte(2015), Optimalizácia podporných činností MV SR; Shared Service Centre Republic of Estonia; Bulgaria Shared Service Centre; Paagman (2012); PwC (2019)

5.2 Školstvo

- Platy učiteľov sa za ostatné roky zvyšujú rýchlejšie ako iných verejných zamestnancov, stále však zaostávajú za medzinárodným štandardom. Najviac zaostávajú mzdy mladých učiteľov a učiteľov na gymnáziách.
- Sieť škôl je menej efektívna ako v minulosti a veľký počet malých škôl viaže finančné prostriedky a vedie k nižšej kvalifikovanosti výučby. Optimalizácia siete môže regionálnemu školstvu uvoľniť 17 mil. eur ročne, z toho približne 87 % tvoria mzdy.
- Odmeňovanie pedagogických zamestnancov je naďalej slabo naviazané na kvalitu výučby. Opatrenia revízie výdavkov na vzdelávanie v tejto oblasti neboli doteraz naplnené.
- Vysokoškolských učiteľov je v medzinárodnom porovnaní veľa. Ich počet spolu s počtom ostatných zamestnancov VŠ sa len pomaly prispôbuje klesajúcemu počtu študentov. Vysoké školy by mali využiť priaznivú situáciu na trhu práce na prispôbenie počtu zamestnancov nižšiemu počtu študentov.
- Dosiahnutie úrovne počtu učiteľov na študenta ako v ČR a prispôbenie počtu neučiteľov počtu študentov by umožnilo vysokým školám uvoľniť približne 91 mil. eur ročne.

Školstvo zamestnáva približne každého tretieho zamestnanca verejného sektora a vyplatí asi tretinu verejných výdavkov na mzdy. V roku 2018 zamestnávalo vyše 90 tisíc pedagogických a odborných zamestnancov, 10 tisíc vysokoškolských učiteľov a výskumníkov a 50 tisíc nepedagogických pracovníkov. Zamestnanosť v celom sektore vzdelávania je z medzinárodného hľadiska priemerná (Graf 11), odlišné je rozdelenie na jednotlivé stupne vzdelávania. Menej žiakov na učiteľa má Slovensko v porovnaní s krajinami OECD najmä na vysokých školách, výrazne viac v primárnom vzdelávaní (prvý stupeň ZŠ) a na gymnáziách (vyššie sekundárne všeobecné) (Graf 50).

Graf 50: Počet žiakov na učiteľa, medzinárodné porovnanie (2017)

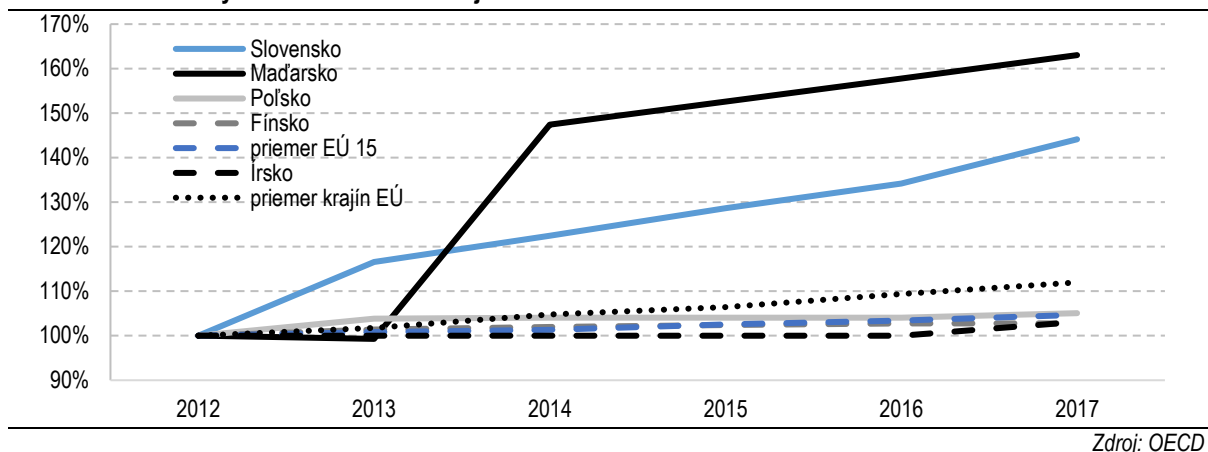


Pozn: pre VŠ ide o počet študentov na akademického pracovníka

Zdroj: OECD 2019

Mzdy slovenských učiteľov sa v posledných rokoch zvyšujú, stále sú však v medzinárodnom porovnaní nízke. Tarifné mzdy učiteľov rástli na Slovensku rýchlejšie ako v krajinách EÚ, od roku 2012 do 2017 sa zvýšili o približne 44 %. Priemer krajín EÚ s dostupnými údajmi bol 12 %. Na Slovensku v rovnakom období vzrástli mzdy VŠ vzdelaných zamestnancov o približne 20 %, a tak v pomere k platom vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov dosahujú mzdy na slovenských základných a stredných školách 65 %. Po navýšení miezd o 10 % v rokoch 2019 a 2020 by mal celoslovenský priemer dosiahnuť približne 68 % miezd VŠ vzdelaných zamestnancov. Pedagógovia v krajinách V3 zarobia v priemere cez 70 % a v krajinách OECD a EÚ22 až 85-100 % miezd VŠ vzdelaných zamestnancov, pričom tento pomer v posledných rokoch v krajinách V3, OECD aj EÚ22 rastie.

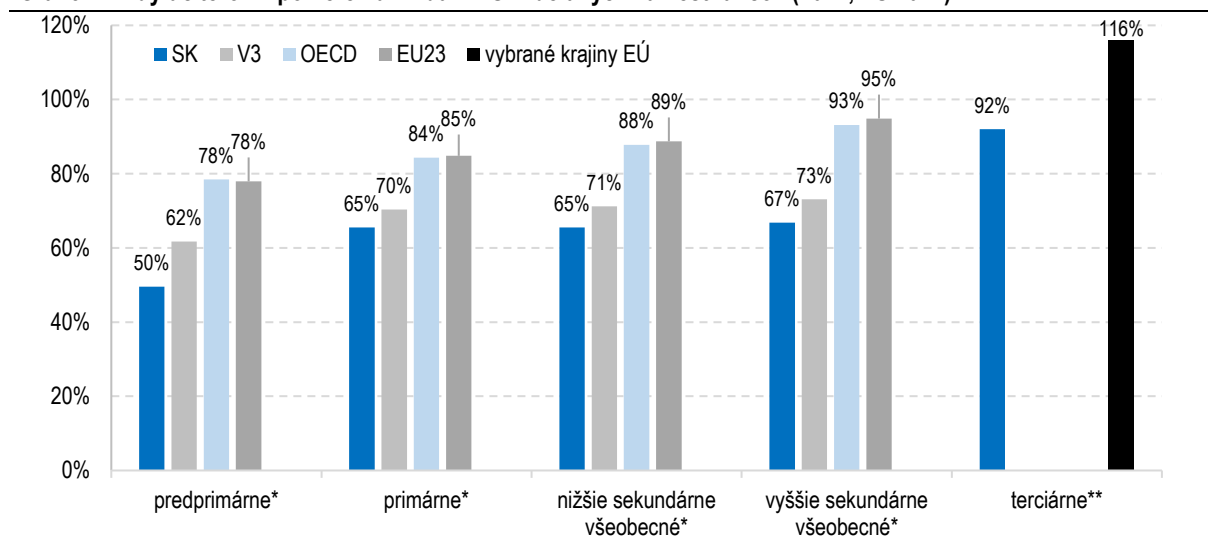
Graf 51: Rast tarifných miezd učiteľov v krajinách EÚ



Zdroj: OECD

Medzinárodný rozdiel v platoch pedagógov je najvýraznejší pri učiteľoch v predprimárnom vzdelávaní (Graf 52), tí však majú vo väčšine krajín vyšší požadovaný stupeň vzdelania (minimálne vysokoškolské prvého stupňa, na Slovensku iba stredoškolské). Detailné medzinárodné porovnanie miezd vysokoškolských učiteľov neexistuje, Prieskum Eurostatu o štruktúre miezd (Structure of Earnings Survey) však ukazuje zaostávanie aj na tomto stupni vzdelávania.

Graf 52: Mzdy učiteľov v pomere ku mzdám VŠ vzdelaných zamestnancov (2017, VŠ 2014)



Zdroj: *OECD, 2019, **Prieskum o štruktúre miezd SES

Úspešné krajiny v poslednom testovaní PISA, napríklad Estónsko, Fínsko či Poľsko, platia svojich učiteľov lepšie ako Slovensko (Graf 53). Slovenskí učelia mzdami ostatných VŠ vzdelaných zamestnancov dobiehajú, avšak pomalým tempom (Graf 39). Medzi rokmi 2010 a 2018 vzrástli mzdy pedagogických zamestnancov v regionálnom školstve o približne 47 %, vo vysokom o 39 %. Platy vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov na Slovensku v rovnakom období vzrástli o 30 %. Výsledky slovenských študentov v testovaní PISA sa, naopak, zhoršujú. Ako však naznačujú príklady z Argentíny (Galiani et al., 2002), či ďalších krajín (Gillies, 2010), zmeny vo vzdelávacích systémoch sa často vo výsledkoch prejavujú až na neskorších kohortách žiakov.

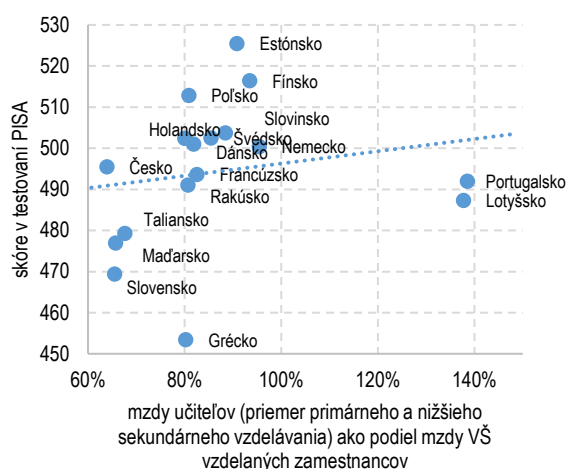
Platy mladých učiteľov zaostávajú za platmi vysokoškolsky vzdelaných rovesníkov viac ako v zahraničí. Vo veku 25 – 34 rokov zarábajú v priemere len 64 % platu vysokoškolsky vzdelaných rovesníkov, v OECD

je to 94 % (Graf 54). Nízke platy ako najväčšiu prekážku atraktivity profesie uvádzajú aj respondenti prieskumu¹¹³ medzi stredoškolskými a vysokoškolskými študentmi a tiež súčasnými pedagogickými zamestnancami.

Platové ohodnotenie začínajúcich učiteľov sa od septembra 2019 zvýšilo. Revízia výdavkov na vzdelávanie (ďalej len Revízia) odporučila výraznejšie zvýšiť mzdy mladým učiteľom (IVP, ÚHP, 2017). Opatrenie bolo realizované od septembra 2019, aj potom však budú mladí učitelia zaostávať za rovesníkmi v zahraničí viac ako iné vekové skupiny.

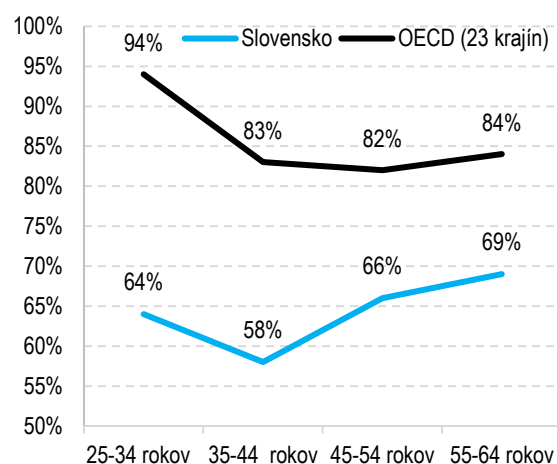
Prilákatie kvalitných mladých absolventov bude pritom pre udržateľnosť systému dôležité, kvôli starnutiu učiteľskej populácie. Do roku 2030 bude potrebné nahradiť zhruba 25 tisíc učiteľov v regionálnom školstve, ktorí odídu do dôchodku, aj po zohľadnení klesajúceho počtu žiakov (Graf 16).

Graf 53: Mzdy učiteľov (2017) a priemerné dosiahnuté skóre v PISA (2018)



Zdroj: OECD, spracovanie ÚHP

Graf 54: Pomer plátov učiteľov ZŠ a zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním podľa veku (% , 2017)



Zdroj: OECD, 2019, IVP

Regionálne školstvo

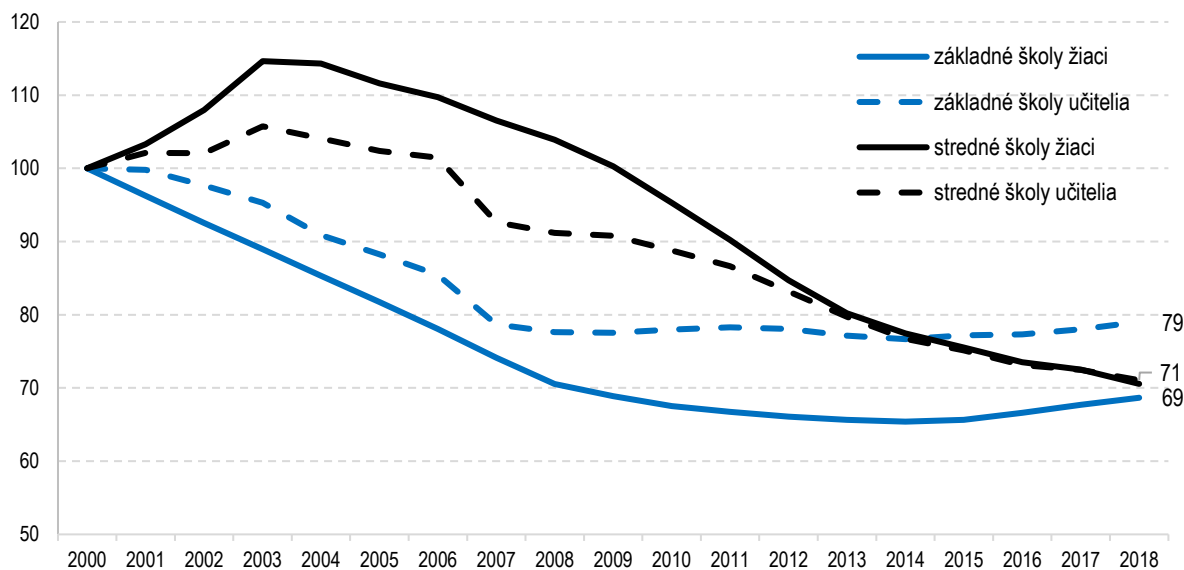
V dôsledku negatívneho demografického vývoja a ochrany malých škôl je sieť základných škôl menej efektívna ako v minulosti. Kým počet žiakov základných škôl od roku 2000 klesol o 31 %, počet učiteľov sa znížil o približne 21 %. Sieť stredných škôl sa prispôbila lepšie, počet učiteľov klesol takmer rovnako ako počet žiakov (Graf 55). Jedným z dôvodov nerovnakého poklesu je zníženie maximálneho limitu na počet žiakov v triedach základných škôl a ochrana malých škôl navýšením noratívov. Efektivitu by mali zlepšovať minimálne limity na veľkosť školy pri zaradovaní do siete či na počet žiakov v triede¹¹⁴, existuje však voľný systém výnimiek a chýbajú sankcie. V blízkej budúcnosti očakávaný nárast počtu žiakov siete čiastočne zefektívni¹¹⁵.

¹¹³ V prieskume bolo zapojených 1 060 respondentov z radov študentov končiacich ročníkov stredných odborných škôl a gymnázií a 962 respondentov z radov vysokoškolských študentov učiteľských programov a 1 075 študentov neučiteľských študijných programov. Podrobnejšiu analýzu atraktivity učiteľského povolania a výsledkov prieskumu pripravuje IVP.

¹¹⁴ Ministerstvu školstva dáva § 16 ods. 7 zákona č. 596/2003 o štátnej správe v školstve a školskej samospráve možnosť pri zaradovaní školy do siete prihliadať na účelné a komplexné rozmiestnenie škôl a školských zariadení.

¹¹⁵ Podľa prognózy ŠÚ SR bude populácia žiakov vo veku 6 až 14 rokov v nasledujúcich rokoch mierne rásť. S miernym oneskorením sa pridá aj populácia žiakov vo veku 15 až 18 rokov. Tento pozitívny demografický vývoj sa už prejavil na prvom stupni základných škôl a do roku 2023 by sa priemerná veľkosť základných škôl mala zvýšiť zo súčasných 211 na 222 žiakov. Priemerná veľkosť triedy na základných školách by mala do roku 2023 vzrásť z 18,5 na 19,4 žiakov a počet žiakov na učiteľa z 13,9 na 14,5.

Graf 55: Vývoj počtu žiakov a učiteľov na ZŠ a SŠ (2000=100 %)



Zdroj: CVTI SR, prepočty ÚHP

Malé základné školy¹¹⁶ štát chráni kompenzačným príspevkom, pričom prispieva rovnako na žiakov prvého aj druhého stupňa. Dostupnosť vzdelávania v podobe blízkosti fyzickej infraštruktúry však zohráva dôležitejšiu úlohu v prípade mladších žiakov. Opodstatnenosť opatrenia je otázna pri starších žiakoch, obzvlášť ak malé školy majú na druhom stupni nižšiu odbornosť výučby (IVP, 2016b). Problém môžu nepriamo indikovať aj horšie výsledky žiakov malých škôl v testovaniach v niektorých rokoch, aj keď testovania nezohľadňujú napríklad socioekonomické zázemie žiakov (IVP, ÚHP, 2017).

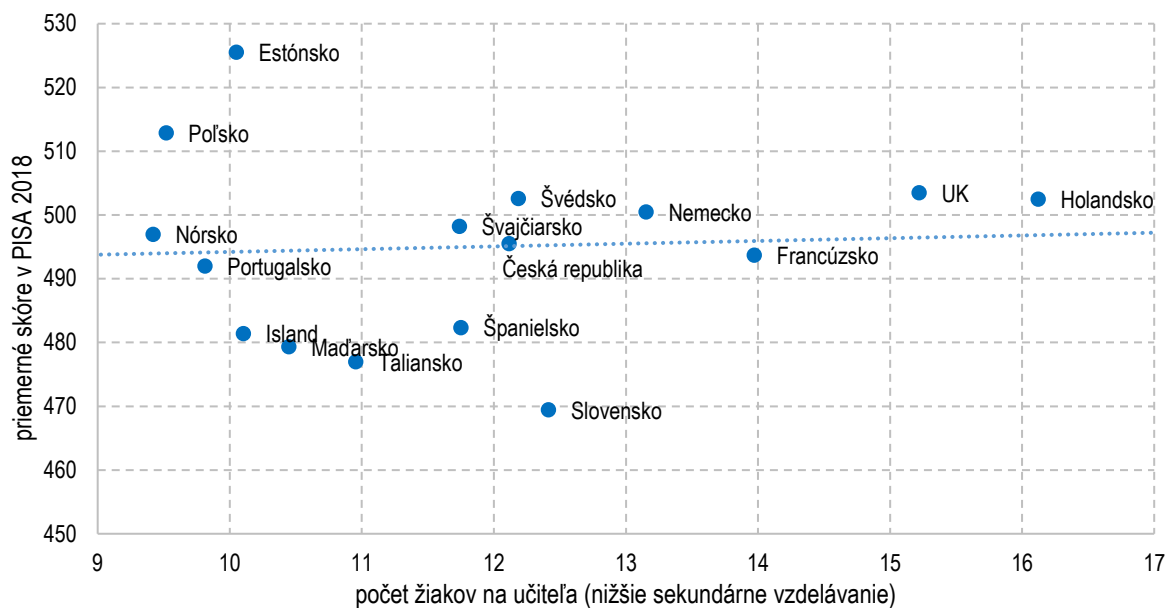
Racionalizácia školskej siete môže zlepšiť kvalitu vzdelávania, zároveň uvoľniť približne 14 mil. eur. Revízia odporúčala MŠVVaŠ prijať opatrenia na podporu racionalizácie siete. Inštitút vzdelávacej politiky odhadol maximálnu kumulatívnu úsporu na približne 14 mil. eur, z toho cca 85 % výdavkov (cca 12 mil. eur) je zvyčajne použitých na mzdy. Podľa Súhrnnej implementačnej správy za rok 2018 (IJ, 2019b) MŠVVaŠ zatiaľ v tejto oblasti nepokročilo.

Nízky počet žiakov na učiteľa pritom neznamená nutne lepšie výsledky žiakov. Aj krajiny s vyšším počtom žiakov na učiteľa dokážu dosahovať nadpriemerné výsledky v testovaní PISA¹¹⁷ (Graf 56). Viac žiakov na učiteľa nezvyšuje ani podiel žiakov so zlými výsledkami. Podľa OECD je nad istú minimálnu úroveň celkových zdrojov viac ako celkový objem financií dôležitý spôsob prerozdelenia dodatočných výdavkov (OECD, 2012a). Ďalšie zdroje do školstva by preto mali byť podmienené plnením reformných opatrení, ktoré popri náraste miezd zabezpečia aj zlepšovanie výsledkov.

¹¹⁶ Za malé školy sú pre účely kvantifikácie považované školy do 50 žiakov.

¹¹⁷ Testovania PISA sa za Slovensko v roku 2015 zúčastnilo 6 350 žiakov z 292 škôl. Viac informácií o testovaní PISA je dostupných online: http://www.nucem.sk/sk/medzinarodne_merania/project/5.

Graf 56: Počet žiakov na učiteľa v krajine (2017) a výsledky v testovaní PISA (2018)



Zdroj: OECD, spracovanie ÚHP

Menej efektívna sieť a výsledný vyšší počet zamestnancov oproti minulosti viaže finančné prostriedky, ktoré by mohli slúžiť na odmeňovanie kvality. Aj v súčasnosti sa systém odmeňovania snaží zohľadňovať kvalitu pedagógov, podľa záverov revízie výdavkov na vzdelávanie sa to však nedarí. Jedným zo súčasných spôsobov naviazania odmeňovania učiteľov na ich kvalitu je zaradenie učiteľov do platových tried podľa nadobudnutého kariérneho stupňa, druhým sú kreditové príplatky.

Spôsob vykonávania atestácií je naďalej formalistický a nedokáže dostatočne posúdiť úroveň profesionálnych kompetencií pedagógov. Významným problémom je podľa Revízie aj nedostatočne zabezpečená kvalita inštitúcií poskytujúcich atestácie. Vysoké školy s právom realizovať atestácie majú rozdielnu úroveň¹¹⁸, Metodicko-pedagogické centrum v súčasnosti akreditácii nepodlieha. Jej zavedenie pre poskytovateľov kontinuálneho vzdelávania však odporúča Národný program reforiem (MF SR 2018).

K zásadným zmenám neprišlo ani pri kreditovom príplatku, ďalšom nástroji naviazania odmeňovania pedagógov na kvalitu¹¹⁹. V roku 2017 ho poberalo 65 % pedagogických zamestnancov, ročné náklady tvorili vyše 51 miliónov eur a v priemere tvoril kreditový príplatok približne 3,5 % priemernej mzdy pedagogických zamestnancov¹²⁰. **Revízia však konštatovala, že kreditový príplatok sa viaže na samotné absolvovanie vzdelávacích programov a neposudzuje sa, ako tieto programy prispeli ku skvalitneniu práce pedagóga.** Podľa prieskumu Slovenskej komory učiteľov (SKU, 2014) a projektu To dá rozum (Miškolci, 2018) je jednou z dvoch dominantných motivácií pre absolvovanie vzdelávania zisk kreditov na vyplácanie kreditového príplatku, resp. zvýšenie platu. Kvalitné kontinuálne vzdelávanie pre učiteľov je pritom dôležitou súčasťou systému, jeho naviazanie na odmeňovanie je však spojené s viacerými rizikami a problémami¹²¹.

Kreditový príplatok bol zmenený na príplatok za profesijný rozvoj¹²², podľa Priebežnej implementačnej správy (IJ, 2019b) však transformácia kreditového príplatku na príplatok za profesijný rozvoj nemení v prechodnom období

¹¹⁸ Svedčia o tom napríklad hodnotenia Akreditačnej komisie, či Akademickej rankingovej a ratingovej agentúry.

¹¹⁹ získať sa dá za absolvovanie akreditovaných programov kontinuálneho vzdelávania, ale aj za vykonanie rigorózneho skúšky či štátnej skúšky z cudzieho jazyka, vzdelávanie v zahraničí, či autorstvo alebo spoluautorstvo schválených alebo odporúčaných učebníc a pracovných zošitov.

¹²⁰ Zložky mzdy pracovníkov v školstve uvádza Príloha 17.

¹²¹ Viac o kontinuálnom vzdelávaní v komentári Bez kreditov neodídeme (IVP, 2016a).

¹²² Zákonom č. 138/2019 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch.

(do 08/2026) pôvodnú motiváciu k absolvovaniu vzdelávania. Získanie príplatku je podmienené opäť účasťou na vybraných typoch vzdelávania, čo nemení finančnú motiváciu učiteľov vzdelávať sa a nemusí zaručiť zvýšenie kvality.

Uvoľnené prostriedky z kreditového systému mali byť použité na iné formy odmeňovania kvality – osobný príplatok či odmeny. Podkladom na tieto typy odmeňovania je aj hodnotenie riaditeľa školy, chýbajú však jasne definované kritériá hodnotenia. Osobný príplatok a odmena navyše nie sú nárokovateľné a teda na ne ani nie sú vyčlenené špecifické finančné prostriedky. To spôsobuje značnú variabilitu vo vyplácaní osobného príplatku a odmien medzi jednotlivými školami (IVP, ÚHP, 2017). Podiel odmien a osobného príplatku je potrebné zvýšiť, avšak zdroje v dôsledku zachovania kreditového príplatku¹²³ chýbajú.

Box 14: Nepedagogickí zamestnanci a strediská služieb

Neefektívna sieť škôl má okrem zvýšeného počtu učiteľov a nižšej kvality vzdelávania tiež za následok zvýšené výdavky na prevádzku, napríklad na nepedagogických zamestnancov. Počet nepedagogických zamestnancov síce od roku 2009 približne kopíruje vývoj populácie žiakov, analýza efektivity však nateraz neexistuje.

Centralizácia podporných činností vykonávaných nepedagogickými zamestnancami môže vo väčších mestách ušetriť prostriedky. Väčšie mestá, napríklad Dunajská Streda alebo Košice, si na zjednodušenie práce zriaďujú Strediská služieb školám a školským zariadeniam (SSŠaSZ). Hlavnou úlohou SSŠaSZ je odbremeniť školy od agendy, ktorá sa priamo netýka vzdelávania. Typicky zabezpečujú opravy a údržbu, kompletnú personálnu a mzdovú agendu, všetky ekonomické činnosti, obstarávanie tovarov, služieb a prác, energetické a vodné hospodárstvo, agendu BOZP a PO a tiež komplexné technické činnosti, vrátane technického dozoru nad realizovanými prácami a dodávkami na objektoch MŠ, ZŠ či iných zariadení. Spolupráca niekoľkých geograficky blízkych škôl, ktoré by časť nepedagogickej agendy riešili spoločne, by mohla priniesť úsporu, ale aj skvalitnenie procesu a najmä odbremenenie vedenia školy. Zároveň by to mohol byť prvý krok ku spolupráci blízkych škôl aj v iných oblastiach.

Zamestnanosť na vysokých školách¹²⁴

Verejné VŠ spolu zamestnávajú takmer 21 tisíc zamestnancov, z nich 53 % sú učители a vedeckí pracovníci a 47 % tvoria neučители - administratívni a podporní zamestnanci škôl a ich súčastí. Podobný pomer medzi počtom učiteľov a podporných pracovníkov je aj na vysokých školách v ČR. Hoci vzdelávacie systémy sa veľmi líšia, tento pomer zásadne nevybočuje spomedzi krajín, pre ktoré boli v roku 2010 dostupné údaje¹²⁵ (OECD, 2012b). V roku 2017 sa na mzdy a odvody zamestnancov VVŠ vyplatilo asi 400 mil. eur, z toho približne dve tretiny na učiteľov a výskumníkov, tretina na ostatných zamestnancov.

Mzdy vysokoškolských učiteľov tvoria iba 92 % priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov (prieskum o štruktúre miezd 2014). Podľa rovnakého prieskumu boli mzdy VŠ učiteľov v krajinách EÚ na úrovni 116 % priemeru vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov.

¹²³ Platnosť už získaných kreditov bola predĺžená do roku 2026.

¹²⁴ Na Slovensku pôsobia štyri druhy VŠ, verejné, štátne, súkromné a zahraničné. Súkromné a zahraničné však nedostávajú na svoju vyučovaciu činnosť žiadne verejné prostriedky a ich zamestnanci nie sú zamestnancami vo verejnej správe. Tri štátne VŠ sú formálne rozpočtové či príspevkové organizácie príslušných rezortov, tvoria malý podiel zo sektora VŠ (približne 3%). Verejné vysoké školy zriaďuje zákonom NR SR a v roku 2018 ich na Slovensku pôsobí 20.

¹²⁵ V nových vydaniach publikácie Education at a Glance sa táto štatistika nenachádza.

Napriek klesajúcemu počtu študentov v posledných rokoch sa počet zamestnancov prispôbuje iba pomaly (Tabuľka 13). Medzinárodné porovnanie zároveň ukazuje veľmi nízky počet študentov na akademického pracovníka, krajiny OECD ich mali v roku 2017 približne 16, kým Slovensko iba 12¹²⁶ (Graf 50). Podobné porovnanie oproti ČR ukazuje pre Slovensko 12,5 študenta a pre ČR 14,9 študenta na akademického pracovníka.

Tabuľka 13: Počty zamestnancov (FTE) a študentov na verejných VŠ

	2000*	2005*	2008*	2010	2012	2014	2016	2018
Zamestnanci na VVŠ (v tis.)	20,7	21,4	21,4	21,7	21,5	21,6	20,9	20,5
z toho učitelia	9,0	9,6	9,6	10,0	9,9	9,9	9,7	9,5
výskumníci	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	1,4
neučitelia	10,3	10,4	10,3	10,1	10,0	10,0	9,7	9,5
Študenti na VVŠ (v tis.)	137,1	181,5	195,0	179,7	164,9	147,6	128,6	116,4
z toho denní	94,3	114,8	133,9	128,9	125,0	117,4	104,9	96,9
externí	35,0	56,3	51,3	39,7	30,0	21,9	16,9	13,4
PhD.	7,8	10,4	9,8	11,1	9,9	8,2	6,8	6,2
Počet študentov na zamestnanca**	6,6	8,5	9,1	8,3	7,7	6,8	6,2	5,7
z toho učiteľa	15,2	19,0	20,3	17,9	16,7	14,8	13,3	12,2
akademického pracovníka	13,2	16,6	17,6	15,5	14,4	12,7	11,5	10,6
neučiteľa	13,3	17,4	18,9	17,8	16,5	14,8	13,2	12,2

Pozn.: * Odhad ÚHP z dát CVTI. ** Denných aj externých.

Zdroj: Výročné správy o stave VŠ, CVTI, prepočty ÚHP.

Rast štátnej dotácie a spôsob financovania nemotivuje dostatočne vysoké školy k optimalizácii počtu zamestnancov. Výučba na VŠ je financovaná fixnou čiastkou, ktorú si jednotlivé školy medzi sebou delia aj podľa počtu študentov. Celková výška podpory je však pevne daná, nezávisí od celkového počtu študentov a každoročne rastie, pričom v pomere ku HDP je ešte stále nižšia ako priemer krajín OECD. Jej každoročný rast však vysoké školy nevyužili na výraznejšie zvýšenie miezd či investície, ale z veľkej časti na udržanie súčasného počtu zamestnancov aj pri nižšom počte študentov. **Úprava počtu vysokoškolských učiteľov¹²⁷ na úroveň ČR a počtu neučiteľov na úroveň roka 2010 by vysokým školám ročne uvoľnila približne 91 mil. eur¹²⁸. Tie by mohli byť použité na viac ako 20 % zvýšenie miezd, alebo iné výdavky¹²⁹. Revízia, pre lepšiu porovnateľnosť systémov, navrhuje v prvej fáze znižovať počty VŠ učiteľov tak, aby do roku 2027 dosiahli úroveň ČR. Po podrobnejšej analýze sa môže cieľ spresniť.**

Naviazanie miezd vysokoškolských učiteľov na kvalitu je podobné ako v regionálnom školstve. Základom mzdy učiteľov sú tarifné tabuľky zohľadňujúce kariérne stupne (docent, profesor) a počet rokov praxe. Postup na vyšší kariérny stupeň je okrem povinnej pedagogickej praxe viazaný prevažne na merateľné výstupy vedeckej činnosti (články, citácie), kritériá nad rámec zákonných požiadaviek si určujú školy samy. Učitelia na VŠ však majú oproti tým v regionálnom školstve vyšší podiel osobných príplatkov (10 %) a odmien (15 %) z celkovej vyplatenej mzdy, čo vytvára priestor na odmeňovanie za kvalitu. Navyše, podobne ako v regionálnom školstve, aj učitelia a výskumní pracovníci na VŠ môžu byť od 1.1.2019 zamestnaní aj podľa Zákonníka práce, pokiaľ ich plat bude najmenej taký vysoký, ako udáva tarifná tabuľka.

¹²⁶ Podľa medzinárodnej metodiky, v ktorej sa odhaduje rozsah štúdia externých študentov. Tabuľka 13 zarátava externých študentov rovnakou váhou ako denných študentov, preto je výsledok za rok 2016 v tabuľke 12,6 žiakov na učiteľa.

¹²⁷ Výskumní pracovníci VŠ nie sú v prepočte zohľadnení, a teda sa ráta so zachovaním ich počtu.

¹²⁸ Kvantifikácia nezohľadňuje jednorazové náklady spojené s rušením pracovného miesta.

¹²⁹ Podrobnosti prepočtu - Príloha 18.

5.3 Štátne podniky

- V 91 štátnych podnikoch pracuje približne 73 tisíc zamestnancov, sú platení porovnateľne ako v súkromnom sektore.
- Štátne podniky sú zamestnanecky náročné, tri podniky z piatich najväčších štátnych zamestnávateľov majú podiel osobných na prevádzkových nákladoch viac ako 50 %.
- Porovnanie na úrovni podnikov s českými verejnými spoločnosťami naznačuje neefektivitu, overiť by ju mali výkonnostné audity.

Slovenská republika vlastní prostredníctvom orgánov štátnej správy 91 podnikov¹³⁰, ktoré zamestnávajú približne 73-tis. zamestnancov¹³¹. Štát nemá priamy dosah na zamestnanosť a úroveň plátov v štátnych podnikoch, môže ju však ovplyvňovať nepriamo prostredníctvom vedenia spoločnosti a požadovanej dividendy. Zamestnanci štátnych podnikov sú zamestnávaní podľa Zákonníka práce, nevzťahuje sa teda na nich kolektívne vyjednávanie vyššieho stupňa uskutočňované vládou. Osobné náklady často tvoria viac ako polovicu z prevádzkových nákladov (Tabuľka 14).

Tabuľka 14: Najväčšie štátne podniky (2018)

spoločnosť	priemerný počet zamestnancov	osobné náklady (mil. eur)	prevádzkové náklady (mil. eur)	priemerná hrubá mzda (eur)	v sektore verejnej správy	podiel osobné a prevádzkové
Železnice Slovenskej republiky	13 684	253	397	1 139	áno	64%
Slovenská pošta	12 837	176	297	847	nie	59%
Železničná spoločnosť Cargo	5 513	94	264	1 054	nie	36%
Železničná spoločnosť Slovensko	5 877	115	312	1 203	áno	37%
Sociálna poisťovňa	5 195	100	147	1 191	áno	68%
Lesy Slovenskej republiky	3 635	78	231	1 328	nie	34%
Slovenský vodohospodársky podnik	3 314	58	109	1 075	nie	53%
Všeobecná zdravotná poisťovňa	2 102	51	85	1 510	áno	60%
Národná diaľničná spoločnosť	1 698	45	229	1 640	áno	20%
Rozhlas a televízia Slovenska	1 378	33	112	1 498	áno	30%

Zdroj: ÚHP

Box 15: Štátne podniky

Označenie štátneho podniku vyplýva z vlastníckych pomerov, nie právnej formy. Štát môže vlastníť aj iné podniky ako tzv. štátne. Pri vlastníctve štátu je dôležitý majetkový podiel, nie je rozhodujúca právna forma (s.r.o., a.s. a iné).

Štátny podnik nemusí byť zaradený v sektore verejnej správy. Zaradenie do verejnej správy sa určuje celoeurópskou metodikou ESA 2010 (Box 3). Štátny podnik je autonómna právnická osoba, jej zakladateľom je štát prostredníctvom ústredného orgánu štátnej správy a jej majetok je majetkom štátu. Hospodárenie štátneho podniku môže negatívne ovplyvniť vykonávanie činnosti vo verejnom záujme, ktorá nemusí byť vykonávaná s cieľom dosiahnuť zisk. Prípadnú stratu spoločnosti môže štát kompenzovať dotáciou¹³².

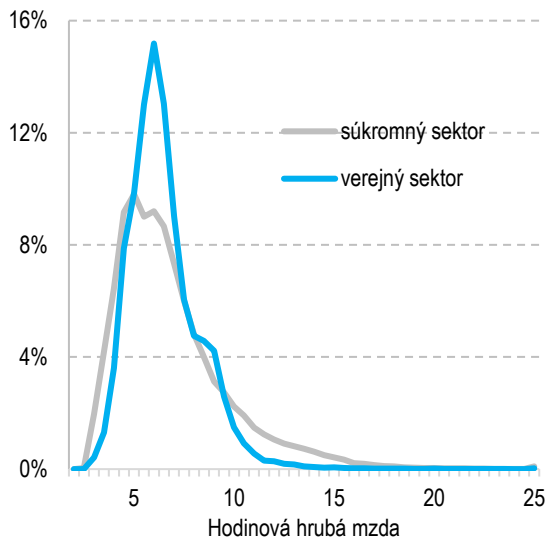
¹³⁰ Do súčtu sú zaradené všetky právne formy spoločností. Viac o metodike určenia štátnych podnikov v Box 15.

¹³¹ Ide o údaj o počte zamestnancov v organizáciách vlastnených štátom podľa Registra organizácií.

¹³² Napr. v prípade ŽSR ide o Kompenzáciu v zmysle Uznesenia vlády SR č. 390/2013, ktorá uhrádza časť nákladov spojených s prepravou osôb spoločnosťou ZSSK.

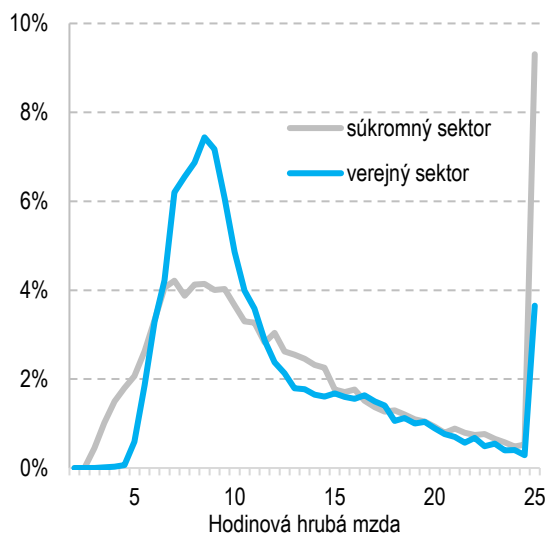
Rozptyl miezd v štátnych podnikoch je nižší ako v súkromnom sektore. Krivka distribúcie pre zamestnancov vykonávajúcich prácu vyžadujúcu rovnaké zručnosti (kapitola 3.1) je oproti súkromnému sektoru užšia a ostrejšia¹³³ (Graf 57, Graf 58).

Graf 57: Podiel osôb zručnosti 2 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy (2017)



Zdroj: ISCP; prepočet ÚHP

Graf 58: Podiel osôb zručnosti 4 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy (2017)



Zdroj: ISCP; prepočet ÚHP

Porovnanie nákladovosti a efektivity na úrovni podnikov umožňuje lepšie zohľadniť špecifické oblasti podnikania. Štátne podniky poskytujú aj verejné statky, ich primárnym cieľom nie je nevyhnutne dosahovanie zisku, pre korektniešiu komparáciu tak bolo zvolené porovnanie so štátnymi podnikmi v Českej republike. Porovnanie bolo vykonané na piatich najväčších slovenských zamestnávateľoch vo vlastníctve štátu.

Dvojnásobok zamestnancov na kilometer oproti českej dvojčičke zamestnáva ŽSR. Jeden kilometer železnice spravujú v priemere takmer štyria zamestnanci ŽSR, v Českej republike to nie sú ani dvaja (Graf 59). ŽSR zamestnáva takmer 14-tis. zamestnancov, iba o 3 600. menej ako spoločnosť v Českej republike. Na jedného zamestnanca vynakladá ŽSR mesačne o 440 eur (o 22 %) menej, hrubé mzdy sú v ŽSR nižšie o 326 eur.

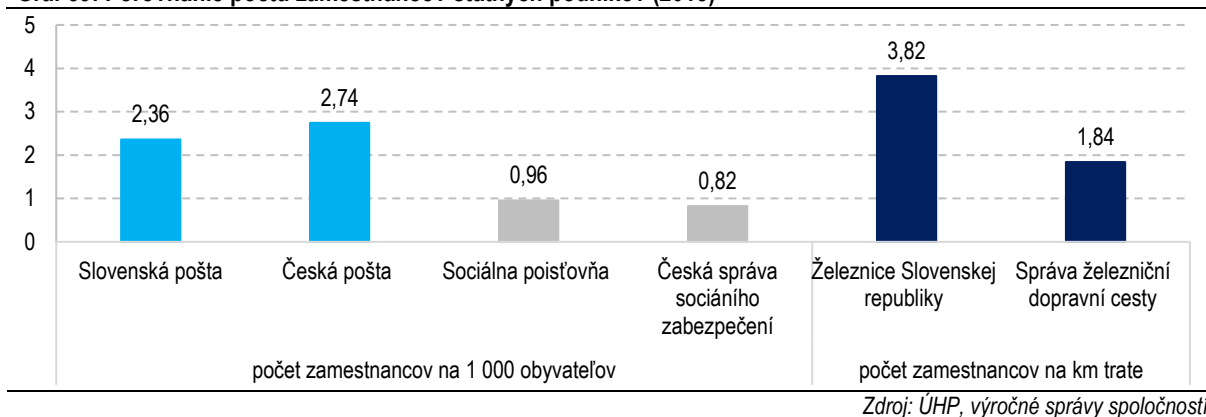
Viac zamestnancov oproti českej firme zamestnáva aj Sociálna poisťovňa, na 1 000 obyvateľov je ich o pätinu viac (Graf 59). Na jedného zamestnanca v slovenskej Sociálnej poisťovni v priemere pripadá 1 046 obyvateľov Slovenska, v Čechách obsluži jeden zamestnanec v priemere o 167 obyvateľov viac.

Slovenská pošta je z pohľadu mzdových nákladov efektívnejšia ako jej český náprotivok. Na 1 000 obyvateľov zamestnáva o 12 % zamestnancov menej. V priemere na jedného zamestnanca pošty pripadá v Slovenskej republike 424 obyvateľov, v Českej republike pripadá na jedného poštára o 59 obyvateľov menej.

ZSSK Cargo aj Železničná spoločnosť Slovensko fungujú menej efektívne ako české spoločnosti. České Cargo prepravilo takmer o 30 % tonokilometrov na jedného zamestnanca viac (Graf 60). Odrážajúc vyššiu produktivitu, priemerné hrubé mzdy českého Carga sú oproti Slovensku vyššie o 400 eur.

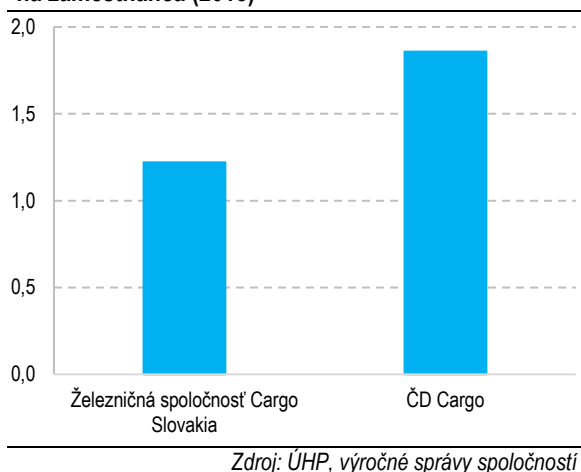
¹³³ Až 66 % zamestnancov s priemerne náročnými činnosťami poberá mzdu v štátnych podnikoch od 4,75 po 7,25 eur, v súkromnom sektore je to približne polovica. Rovnako má menší rozptyl aj odmena expertných zamestnancov v štátnych podnikoch – až 60 % zamestnancov poberá mzdu od 6,25 po 11,25 eura, rovnakú mzdu poberá 41 % zamestnancov súkromného sektora.

Graf 59: Porovnanie počtu zamestnancov štátnych podnikov (2018)

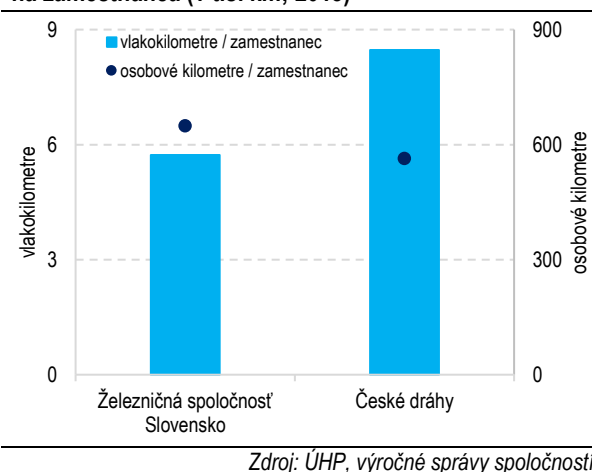


Železničná spoločnosť Slovensko je vo vlakokilometroch na zamestnanca horšia. ZSSK na jedného zamestnanca dokáže najazdiť iba dve tretiny výkonu českej dvojčky. Na druhej strane, prepraví o 20 % cestujúcich viac (t.j. osobové kilometre) (Graf 61). Tieto výsledky však ovplyvňuje cestovanie zadarmo pre niektoré skupiny obyvateľov.

Graf 60: Počet prepravených tonokilometrov (v mil.) na zamestnanca (2018)



Graf 61: Počet vlakokilometrov a osobokilometrov na zamestnanca (v tis. km; 2018)



Efektivitu štátnych podnikov by najlepšie posúdila samostatná detailná analýza aj s porovnaním obdobných súkromných spoločností na Slovensku a v zahraničí. Príkladom takejto analýzy je audit Slovenského vodohospodárskeho podniku vykonaného v rámci revízie výdavkov na životné prostredie. Audit identifikoval kľúčové dôvody znižujúce efektivity podniku (Box 16).

Implementáciou opatrení z auditu z roku 2017 mal Slovenský vodohospodársky podnik do konca roku 2020 znížiť svoje ročné prevádzkové náklady o 20 mil. eur a do ďalších dvoch rokov o dodatočných 10 mil. eur. Z úspory plánovanej do roku 2020 je až 50 % (10 mil. eur) zníženie výdavkov na kompenzácie zamestnancov.

Box 16: Výkonnostný audit v SVP

Pre šetrenie finančných prostriedkov je potrebné optimalizovať prevádzkové a kapitálové náklady vrátane potenciálnej personálnej úspory. Audit SVP spoločnosťou Boston Consulting Group (BCG) v roku 2017 analyzoval súčasný stav a identifikoval kľúčové dôvody, ktoré znižujú úroveň efektivity podniku. Postupným zavádzaním efektívnejších postupov malo byť SVP do konca roku 2020 schopné znížiť svoje ročné prevádzkové náklady o 20 mil. eur a do ďalších dvoch rokov o dodatočných 10 mil. eur.

Plán zefektívnenia Slovenského vodohospodárskeho podniku, š.p. podľa BCG

Fázy	Opatrenia	Časový plán
Implementácia najjednoduchších opatrení	Optimalizácia nákupu, eliminácia nepotrebných činností, racionalizácia flotily mechanizmov	2018
Centralizácia a počítačová optimalizácia	Manažérska centralizácia, centralizácia hlavných aj podporných činností, zvýšenie efektivity výkonu	2018-2020
Ďalšia optimalizácia a outsourcing	Pokročilejšie sledovanie a analýza výkonu, čiastočný outsourcing jednoduchších a podporných činností	2020-2022

Medzi hlavné zistenia v personálnej oblasti patria:

- duplicita činností kvôli decentralizovanému riadeniu (na troch úrovniach),
- nízka miera centralizácie výkonných a podporných činností,
- množstvo malých útvarov (manažér a dvaja, resp. traja podriadení),
- interné vykonávanie cyklických činností bez vyššej pridanej hodnoty.

Medzi možné opatrenia patria:

- zníženie počtu zamestnancov o 9 % oproti roku 2015,
- centralizované riadenie investícií.

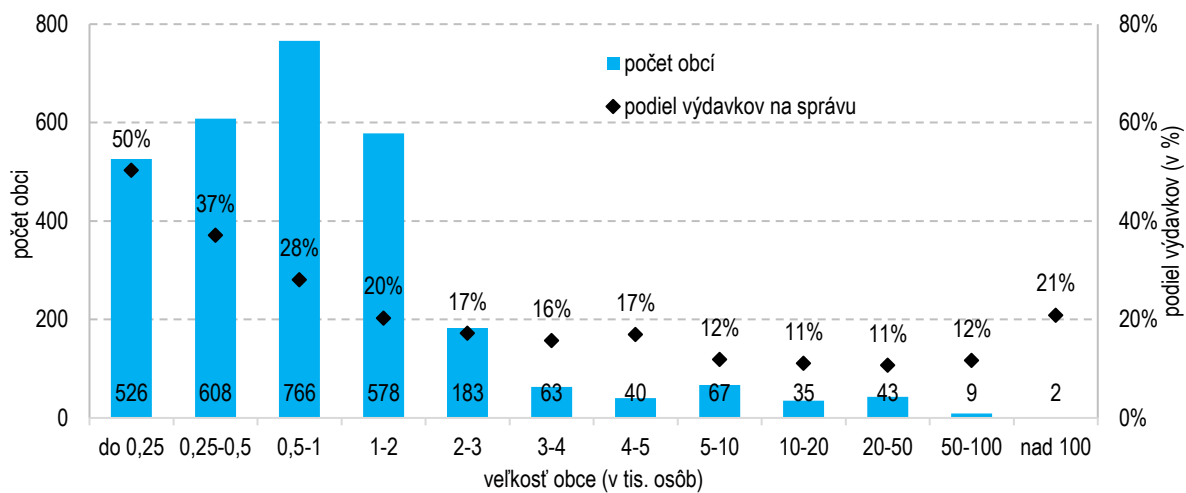
5.4 Optimalizácia usporiadania samospráv

Sústredenie výkonu správy obcí do väčších celkov môže uvoľniť zdroje a priniesť kvalitnejšie služby.

Analýza IFP (2017) odhadla možné úspory výdavkov na správu na 51 – 316 mil. eur ročne v závislosti od zvoleného modelu. **V súčasnosti by úspora dosiahla 64 – 396 mil. eur ročne.** Parametrická zmena usporiadania je jedným z mála nástrojov, ktorými môže NR SR iniciovať zmenu zamestnanosti v samosprávach.

Samosprávy na Slovensku sú trikrát menšie ako priemer EÚ, povinnosť obcí poskytovať rovnaké služby bez ohľadu na veľkosť vedie k neefektívnosti. Priemerný počet obyvateľov slovenskej obce je 1 850, čo je 3-krát menej ako priemer EÚ (5 765) a 5-krát menej ako priemer OECD (9 440). Obce do 250 obyvateľov vynakladajú na samotný výkon správy – platy a odmeny starostov, poslancov a niektorých úradníkov obce (prednosta, účtovník a pod.) a tiež na tovary a služby spotrebované na ich činnosť – až polovicu všetkých svojich výdavkov (Graf 62). Iba zvyšná polovica smeruje na poskytovanie služieb ako je matrika, údržba ciest, sociálna oblasť či rozvoj obce. Naopak, obce s počtom obyvateľov od 5 do 100 tisíc dokážu až takmer 90 % svojich výdavkov alokovať do poskytovania verejných služieb a rozvoja.

Graf 62: Počet obcí danej veľkosti a podiel výdavkov na správu (2015)



Zdroj: IFP, 2017

6 Prílohy

Príloha 1: Výpočet potenciálu úspory osobných výdavkov v dôsledku zníženia počtu zamestnancov o 10%.

Do výpočtu potenciálu zníženia osobných výdavkov na úradníkov v štátnej správe o 10 % boli zahrnuté celkové osobné výdavky štátneho rozpočtu na štátnych zamestnancov a zamestnancov vykonávajúcich práce vo verejnom záujme. Do potenciálu nevstupujú osobné výdavky štátnych a verejných zamestnancov v regionálnom školstve (patriaci pod kapitoly MV SR, MPSVaR SR a MZ SR, ako aj nepedagogickí zamestnanci patriaci pod MV SR) a pracovníci v detských domovoch. Z potenciálu boli vyňatí aj štátni zamestnanci finančnej správy kvôli ich zjednoteniu s colníkmi od roku 2020.

Tabuľka: Potenciál úspory osobných výdavkov v dôsledku zníženia úradníkov o 10 % (2020. v mil. eur)

	Osobné výdavky	Viazanie 10 %
Štátni a verejní zamestnanci spolu	1 956,4	195,6
<i>štátna služba (bez verejnej funkcie a cudziny)</i>	876,1	87,6
<i>verejná služba (základná)</i>	965,2	96,5
<i>verejná služba (vybraní)</i>	61,2	6,1
<i>verejná služba (zákonník práce)</i>	53,9	5,4
Výnimky spolu	484,6	48,5
<i>nepedagogickí zamestnanci regionálneho školstva</i>	251,8	25,2
<i>finančná správa (bez colníkov)</i>	184,7	18,5
<i>detské domovy</i>	48,1	4,8
Potenciál úspory		147,2

Zdroj: prepočet ÚHP na základe údajov RVS 2020

Príloha 2: Očakávané úspory z IT projektov

Predkladateľ (kapitola)	Projekt	Druh úspory	úspora 2021		úspora 2022		úspora 2023		úspora 2029	
			FTE	mil. eur	FTE	FTE	FTE	mil. eur	FTE	mil. eur
MF SR	Centrálny ekonomický systém*	ľudia	-	-	-	-	62	1,2	1 032	19,6
		prevádzka		-		-		0,0		1,7
MF SR	IS elektronickej fakturácie*	ľudia	-	-	-	-	-	-	78	1,5
		prevádzka		-		-		-		-0,5
MF SR	Vybudovanie nosnej infraštruktúry bezpečného informačno-komunikačného systému FS SR	ľudia	-	-	-	-	21	0,5	21	0,5
		prevádzka		-		-		-4,2		-4,2
MH SR	IT platforma lepšej regulácie podľa stratégie RIA 2020	ľudia	1	0,0	3	0,0	4	0,1	10	0,2
		prevádzka		-		0,1		0,0		0,0
MK SR	Pamiatkový informačný systém (PAMIS)	ľudia	-	-	-	-	-	-	23	0,5
		prevádzka		-		-		-		-0,7
MPSVaR	Elektronizácia služieb Národného inšpektorátu práce (inšpektori a úradníci)	ľudia	-	-	-	-	25	0,5	25	0,5
		prevádzka		-		-		-0,4		-0,5
MS SR	Obchodný register SR	ľudia	16	0,3	36	0,6	37	0,6	51	0,8
		prevádzka		-		0,1		0,2		0,1
MS SR	Optimalizácia procesov riadenia a prevádzky ZVJS (úradníci aj strážnici)	ľudia	-	-	-	-	-	-	520	9,9
		prevádzka		-		-		-		-1,8
MS SR	Centralizovaný systém súdneho riadenia – CSSR	ľudia	-	-	-	-	-	-	502	10,8
		prevádzka		-		-		-		-0,0
MŠVVaŠ SR	Elektronizácia služieb regionálneho a vysokého školstva SR	ľudia	-	-	386	7,3	386	7,3	386	7,3
		prevádzka		-		-0,7		-0,7		-0,7
MV SR	Centrálne komponenty správneho konania vo verejnej správe	ľudia	-	-	-	-	461	11,2	415	10,1
		prevádzka		-		-		-2,2		-2,2
MV SR	Digitálne pracovné prostredie zamestnanca MV SR (workdesk)	ľudia	-	-	-	-	-	-	291	7,1
		prevádzka		-		-		-		-1,5
MV SR	Register zbraní a streliva	ľudia	-	-	-	-	50	1,0	50	1,0
		prevádzka		-		-		-0,3		-0,3
MV SR	Riadenie procesov a dát pre OÚ, PZ a HaZZ	ľudia	-	-	-	-	-	-	52	5,2
		prevádzka		-		-		-		-1,6
MV SR	Živnostenský register	ľudia	-	-	-	-	38	0,8	38	0,8
		prevádzka		-		-		-0,0		-0,0
MZ SR	Analytický nástroj pre podporu ekonomickej regulácie zo strany MZ SR	ľudia	-	-	-	-	-3	-0,1	0	0,0
		prevádzka		-		-		-0,2		-0,1

Predkladateľ (kapitola)	Projekt	Druh úspory	úspora 2021		úspora 2022		úspora 2023		úspora 2029	
			FTE	mil. eur	FTE	FTE	FTE	mil. eur	FTE	mil. eur
MZ SR	Integrovaný systém úradov verejného zdravotníctva	ľudia	-	-	318	7,0	304	6,7	275	6,1
		prevádzka				-0,7		-0,7		-0,7
MZ SR	Implementácia a integrácia podporného informačného systému (IS ÚRPO)	ľudia	-	-	-	-	100	2,2	100	2,2
		prevádzka						0,2		0,2
MŽP SR	Jednotný prístup k priestorovým údajom a službám*	ľudia	-	-	-	-	29	0,6	103	2,3
		prevádzka						-		-0,5
SP	Modernizácia dávkových agend Sociálnej poisťovne	ľudia	-	-	18	0,4	64	1,4	90	1,9
		prevádzka						2,8		2,9
ŠU SR	Jednotný informačný systém štatistických údajov	ľudia	-	-	-	-	102	2,1	102	2,1
		prevádzka						-0,4		-0,4
ÚPREKAPS	Projekt rozvoja IS pre elektronické služby RÚ	ľudia	-	-	-	-	50	1,0	50	1,0
		prevádzka						-0,2		-0,2
ÚPVII	Komplexný informačný systém riadenia výkonnosti a podpory	ľudia	-	-	3	0,1	3	0,1	3	0,1
		prevádzka						-0,3		-0,3
ÚPVII	Otvorené údaje 2.0 - Rozvoj centrálnych komponentov pre kvalitné zabezpečenie otvorených údajov	ľudia	-	-	-	-	2	0,0	2	0,0
		prevádzka						0,2		0,2
ÚPVII	Dátová integrácia: sprístupnenie údajovej základne VS vrátane otvorených údajov prostredníctvom platformy dátovej integrácie*	ľudia	74	1,3	132	2,3	126	2,2	78	1,4
		prevádzka						-0,3		-0,3
ÚPVII	Zvyšovanie užitočnej hodnoty digitálnych služieb pre občanov, podnikateľov a inštitúcie verejnej správy (slovensko.sk 2.0)*	ľudia	-	-	6	0,1	4	0,1	2	0,0
		prevádzka						-0,0		-1,3
ÚV SR	Centrálny informačný systém štátnej služby*	ľudia	-	-	-	-	-19	-0,4	36	0,7
		prevádzka						-		-0,2
ÚVO	Systém verejného obstarávania (SVO)*	ľudia	-	-0,0	341	6,5	338	6,4	342	6,5
		prevádzka						-0,7		-0,7
ZSSK	Informačný systém komplexného vybavenia cestujúcich	ľudia	-	-	11	0,2	11	0,2	11	0,2
		prevádzka						1,0		1,5
spolu		ľudia	91	1,6	1 254	24,6	2 194	45,6	4 690	100,3
		prevádzka						-1,2		-13,2

*Zahŕňa úspory aj v iných rezortoch.

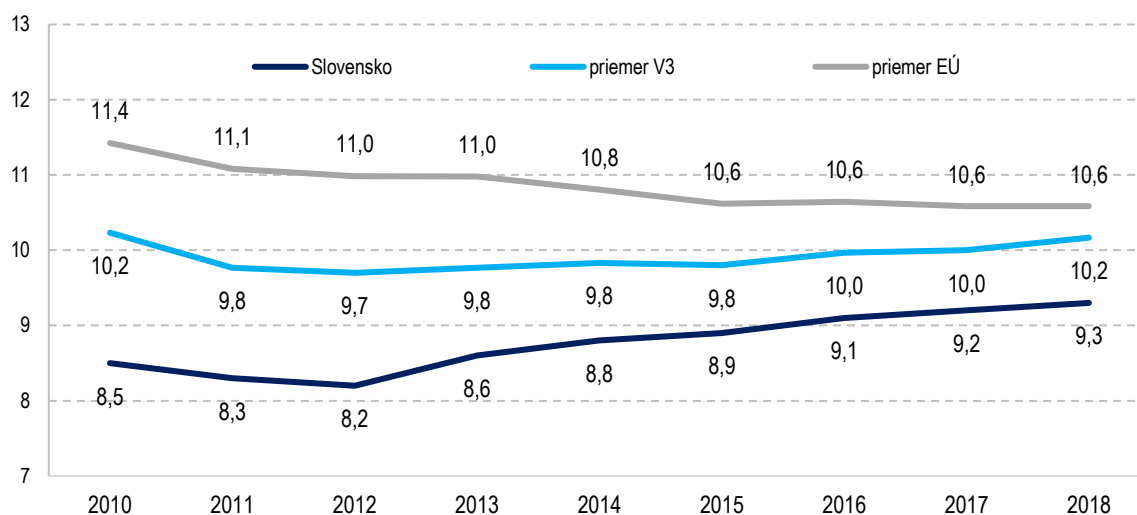
Zdroj: ÚHP

Príloha 3: Prehľad kategórií a položiek ekonomickej klasifikácie vstupujúcich do mzdových a osobných výdavkov a kompenzácií zamestnancov podľa ESA 2010

Kompenzácie zamestnancov	Osobné výdavky	Mzdové výdavky	610 Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania
		611 Tarifný plat, osobný plat, základný plat, funkčný plat, hodnostný plat, plat, vrátane ich náhrad	
		612 Príplatky	
		613 Náhrada za pracovnú pohotovosť, služobnú pohotovosť a náhrada, odmena za pohotovosť	
		614 Odmeny	
		615 Ostatné osobné vyrovnania	
		616 Doplatok k platu a ďalší plat	
		620 Poistné a príspevok do poisťovní	
		621 Poistné do Všeobecnej zdravotnej poisťovne	
		623 Poistné do ostatných zdravotných poisťovní	
625 Poistné do Sociálnej poisťovne			
627 Príspevok do doplnkových dôchodkových poisťovní			
628 Poistné na osobitné účty			
629 Príspevok na starobné dôchodkové sporenie			
630 Tovary a služby			
631 Cestovné náhrady (časť výdavkov)			
637 Služby (vybrané podpoložky)			
640 Bežné transfery			
642 Transfery jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám (vybrané podpoložky)			

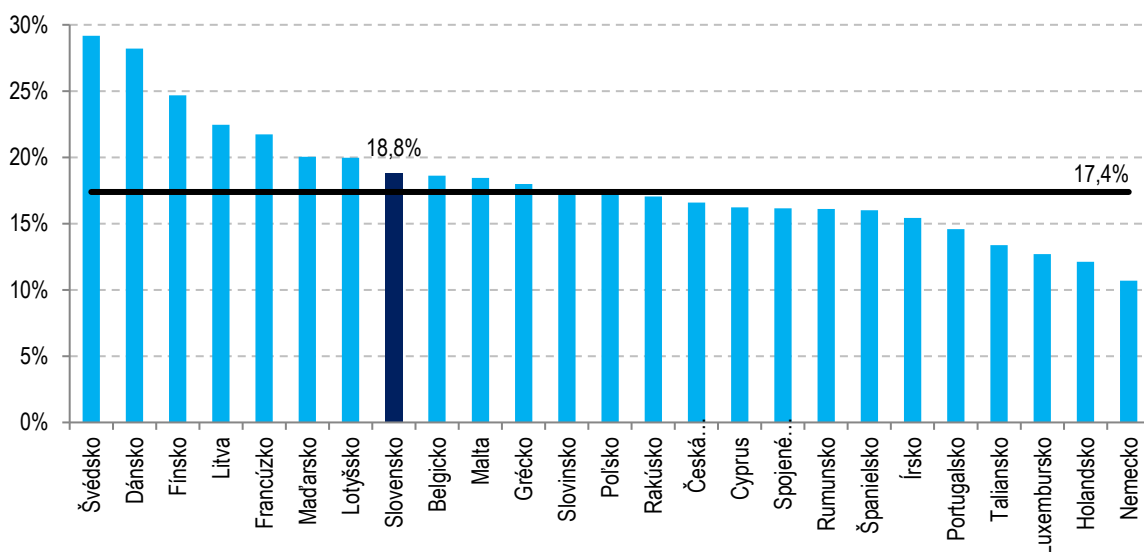
Zdroj: spracovanie ÚHP

Príloha 4: Vývoj celkového objemu kompenzácií zamestnancov sektora VS (% HDP)



Zdroj: Eurostat, Government finance statistics

Príloha 5: Počet zamestnancov sektora VS ako podiel počtu zamestnancov v celej ekonomike (% , 2018)



Zdroj: Eurostat

Príloha 6: Dáta pre dopad úpravy počtu zamestnancov vybraných profesií na medzinárodný priemer

	personálny dopad	rok porovnania	zdroj
zdravotné sestry (úst. aj amb. starostlivosť)	3 611	2015	OECD Health at a Glance, IZP
učitelia ZŠ1-4 (vrátane cirk. a súkr.)	2 077	2016	OECD Education at a Glance
lekári (ústavní aj ambulatní)	185	2015	OECD Health at a Glance
hasiči	133	2015	International Association of Fire and Rescue Services, https://www.ctif.org/
sudcovia	-60	2016	Eurostat
prokurátori	-377	2014	CEPEJ
učitelia ZŠ5-SŠ (vrátane cirk. a súkr.)	-106	2016	OECD Education at a Glance
učitelia VŠ	-2 103	2016	OECD Education at a Glance
policajti	-3 720	2016	Eurostat
štátni úradníci	130	2014	Eurostat SES
sociálne služby	8 479	2016	Statistická ročenka z oblasti práce a sociálnych vecí, Výkaz Soc 1-01

Zdroj: spracovanie ÚHP

Príloha 7: Dáta pre dopad úpravy miezd vybraných profesií na medzinárodný priemer

	ročná obálka 2019*	Stav oproti priemeru	rok porovania	zdroj
ústavné sestry vrátane neverejných učiteľia - regionálne šk. vrátane súkr. a cirk. škôl	458	-15 %**	2015	OECD Health at a Glance a prognóza ÚHP
ústavní lekári vrátane neverejných	470	-13 %	2015	OECD Health at a Glance
sociálne služby***	356	-21 %	2014	Eurostat, prieskum o štruktúre miezd SES
štátni úradníci	880	-14 %	2014	Eurostat, prieskum o štruktúre miezd SES
VŠ učiteľia	272	-21 %	2014	Eurostat, prieskum o štruktúre miezd SES
colníci	76	-6 %	2015	OECD Government at a Glance
sudcovia	98	+4 %	2014	CEPEJ
hasiči***	108	-14 %	2017	Štruktúra miezd zaměstnanců (ČSÚ), Štruktúra miezd v SR (ŠÚSR)
prokuratúra	66	+26 %	2014	CEPEJ
policajti	736	+4 %	2015	OECD Government at a Glance
vybraní ústavní činitelia	8	+3 %	2019	Prieskum ÚHP

*odhad ÚHP

Zdroj: spracovanie ÚHP

** takmer celý rozdiel by mal byť odstránený zvýšením miezd v roku 2019

*** porovnanie s ČR

Príloha 8: Zoznam odmeňovacích predpisov vo verejnom sektore

Odmeňovací predpis
Zákon č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov SR v znení neskorších predpisov
Zákon č. 391/2004 Z. z. o plate poslancu Európskeho parlamentu a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov
Zákon č. 16/1993 Z. z. o Kancelárii prezidenta Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
Zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov
Zákon č. 218/1949 Zb. o hospodárskom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností štátom v znení neskorších predpisov
Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov
Zákon č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbere v znení neskorších predpisov
Zákon č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 151/2010 Z. z. o zahraničnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov
Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Odmeňovací predpis

Zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov

Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 185/2002 Z. z. o Súdnej rade Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach

Zdroj: Spracovanie ÚHP

Príloha 9: Mzdový diferenciál medzi verejným a súkromným sektorom

Mzdový diferenciál sa najčastejšie odhaduje ekonometrickými metódami jedným z nasledujúcich spôsobov:

1. Najjednoduchší spôsob je prídanie „dummy“ premennej pre verejný sektor do štandardnej mzdovej rovnice. „Dummy premenná“ následne zachytáva všetku variabilitu miezd medzi zamestnancami verejného a súkromného sektora, ktorú nedokážu vysvetliť ostatné pozorovateľné charakteristiky zamestnancov a pracovných pozícií:

$$\log(W_i) = \alpha \cdot public_i + \beta X_i + \varepsilon_i$$

kde W_i je výška mzdy a X_i sú vysvetľujúce charakteristiky (vzdelanie, veková skupina, pohlavie, pracovná pozícia a iné) pre zamestnanca i . Koeficienty β zachytávajú percentuálnu zmenu mzdy pri zmene jednotlivých charakteristík (veku či vzdelania), koeficient α zachytáva priemernú percentuálnu zmenu príjmu verejného zamestnanca oproti zamestnancovi s rovnakými ostatnými charakteristikami v súkromnom sektore.

2. Prvý spôsob predpokladá, že verejný a súkromný sektor „oceňuje“ jednotlivé charakteristiky rovnako, teda napríklad, že oba sektory rovnakým percentom oceňujú vyššie vzdelanie. Tento predpoklad nemusí byť nutne splnený – jeden zo sektorov si napríklad môže viac cenit vzdelanie kým druhý skúsenosti. Variabilnejšou možnosťou je zahnúť do modelu aj takúto možnosť, a teda mať pre niektoré premenné iný koeficient pre verejný a iný pre súkromný sektor. Nevýhodou je horšia interpretovateľnosť výsledkov (výsledkom môže napríklad byť, že sektor A platí vo všeobecnosti o 10 % menej ako sektor B, ale platí o 13 % viac VŠ vzdelaným zamestnancom a o 5 % menej mladým zamestnancom).
3. Agregovanie výsledkov do ľahko interpretovateľnej formy ponúka metóda odhadu platového diferenciálu od Oaxaca a Blinder (1973), ktorú neskôr zdokonalili Oaxaca a Ransom (1994).

Metóda spočíva v oddelenom odhade všetkých koeficientov β_v a β_s pre verejný a súkromný sektor, ako aj „nediskriminačného“ koeficientu β^* , ktorý býva zvyčajne odhadnutý v spoločnej regresii. Pomocou týchto odhadov je následne diferenciál rozdelený na vysvetlenú E a nevysvetlenú (U) časť:

$$\log(\overline{W}_v) - \log(\overline{W}_s) = (\overline{X}_v - \overline{X}_s)\beta^* + [\overline{X}_v(\hat{\beta}_v - \beta^*) + \overline{X}_s(\beta^* - \hat{\beta}_s)] \equiv E + U$$

kde \overline{W}_i je priemerná mzda pre verejný a súkromný sektor, \overline{X}_i sú priemerné kontrolné charakteristiky (vek, vzdelanie,...) sektorov a $\hat{\beta}_i$ sú samostatne odhadnuté koeficienty rovníc pre verejný a súkromný sektor. Zatiaľ čo prvá časť E udáva rozdiel miezd vysvetlený rozdielnymi hodnotami vysvetľujúcich charakteristík (napríklad vzdelanie či pracovné pozície), druhá časť U súvisí s rozdielnymi mzdami pracovníkov s rovnakými charakteristikami vo verejnom a súkromnom sektore. Zahŕňa tak jednak vplyv nepozorovaných odlišností medzi pracovníkmi verejného a súkromného sektora, ale aj prípadné nižšie mzdy pracovníkov jedného zo sektorov, ktoré nemajú vysvetlenie.

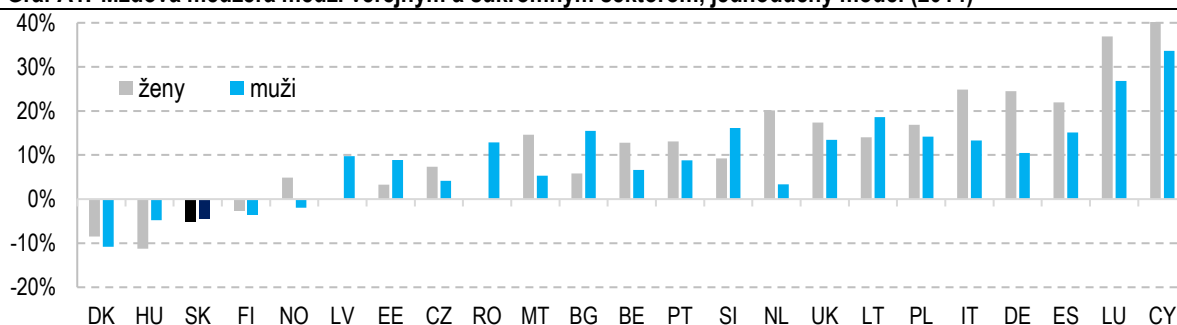
Pre účely revízie boli použité dáta zo štatistického zisťovania SES¹³⁴. Ako závislá premenná bola použitá priemerná hodinová mzda v mesiaci október a ako vysvetľujúce premenné pre každého pracovníka boli použité:

- pohlavie (muž/žena);
- veková skupina (mladí – do 29 rokov, stredný vek – od 30 do 49 rokov a starší – od 50 rokov vyššie);
- výška vzdelania (menej ako stredné, stredné a vysokoškolské);
- pracovná pozícia (meraná prvou úrovňou klasifikácie ISCO);
- druh pracovného pomeru (trvalý, dočasný alebo učňovská prax);
- sektor NACE rozdelený do 3 skupín – priemysel (sektory B,C,D,E a F), služby s nižšou pridanou hodnotou (sektory G a I) a ostatné služby.

Jednoduchá OLS analýza s „dummy“ premennou zohľadňujúca vek a vzdelanie zamestnancov identifikovala negatívnu mzdovú medzeru pre mužov aj ženy v slovenskom verejnom sektore. Za predpokladu, že oba sektory oceňujú vzdelanie a skúsenosti (aproximované vekom) rovnako, zarábajú verejní zamestnanci na Slovensku o približne 5 % nižšiu hodinovú mzdu ako porovnateľní zamestnanci v súkromnom sektore (Graf A1). Tieto dva faktory – vzdelanie a vek – vysvetľujú približne štvrtinu variability v hodinových mzdách slovenských zamestnancov.

Pre väčšinu krajín vo vzorke bola mzdová medzera pozitívna v prospech verejného sektora. Toto môže byť spôsobené viacerými faktormi – väčšina krajín svojich verejných zamestnancov platí viac ako by ich zaplatil súkromný sektor, prípadne kvôli kratšej pracovnej dobe je hodinová mzda verejných zamestnancov pri porovnateľnej mesačnej mzde vyššia. Môže to však reflektovať aj fakt, že verejný sektor zamestnáva v mnohých ohľadoch aj spomedzi vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov tých najkvalifikovanejších (lekári, vedci, učelia).

Graf A1. Mzdová medzera medzi verejným a súkromným sektorom, jednoduchý model (2014)



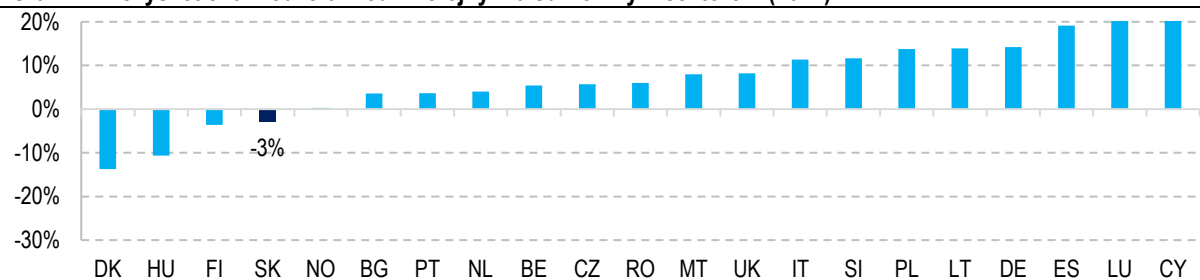
Pozn.:Zobrazené iba rozdiely štatisticky významné na hladine významnosti 1 %.

Zdroj: Eurostat, prepočty ÚHP

Presnejšie porovnanie prináša ekonometrická analýza podľa Oaxaca a Blinder (1973) a Oaxaca a Ransom (1994), ktorá rozkladá mzdový diferencál na vysvetlenú a nevysvetlenú časť. Podľa tejto metodiky zarábajú zamestnanci vo verejnom sektore po zohľadnení ostatných charakteristík o približne 3 % menej ako porovnateľní zamestnanci v súkromnom sektore (Graf A2). V paneli krajín EÚ tak patrilo Slovensko k menšine krajín kde po zohľadnení dostupných charakteristík zarábajú verejní zamestnanci menej ako ich kolegovia v súkromnom sektore.

¹³⁴ SES – Structure of Earnings Survey – Prieskum o štruktúre miezd. Analýza využíva dáta zo štatistického zisťovania SES 2014. Sú to posledné dostupné dáta z tohto prieskumu, ktorý sa celoeurópsky realizuje iba každé 4 roky. Novšie dáta z prieskumu SES 2018 neboli počas prípravy materiálu dostupné.

Graf A2. Nevysvetlená medzera medzi verejným a súkromným sektorom (2014)

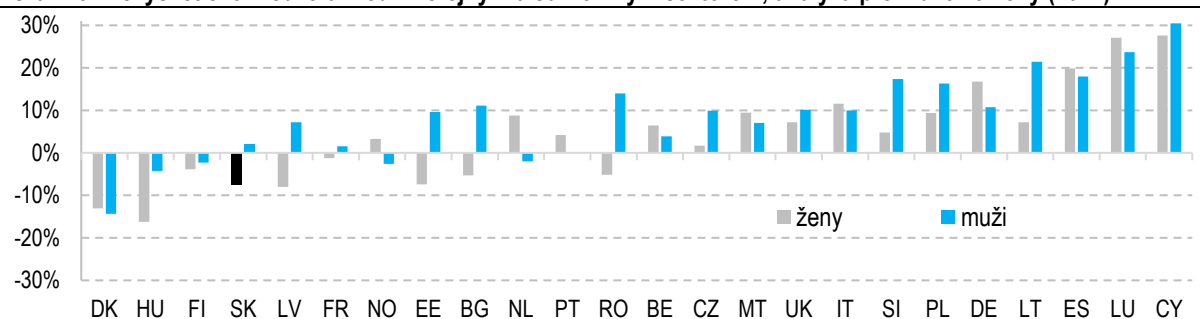


Pozn.: Zobrazené iba rozdiely štatisticky významné na hladine významnosti 1 %.

Zdroj: Eurostat, prepočty ÚHP

Pri oddelenej analýze mužov a žien zarábajú muži v priemere tesne viac ako porovnateľní muži v súkromnom sektore, ženy o takmer 7 % menej (Graf A3). Rozdiel medzi mužmi a ženami sa pritom nezdá byť spôsobený rôznym oceňovaním rovnakej charakteristiky u mužov a žien vo verejnom sektore, je preto buď výsledkom iných (nemerateľných) charakteristík, alebo diskriminácie.

Graf A3. Nevysvetlená medzera medzi verejným a súkromným sektorom, analýza pre mužov a ženy (2014)

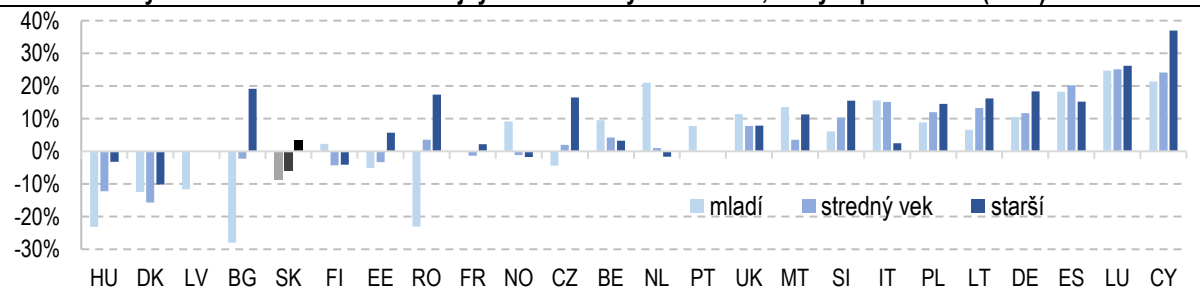


Pozn.: Zobrazené iba rozdiely štatisticky významné na hladine významnosti 1 %.

Zdroj: Eurostat, prepočty ÚHP

Výsledky regresie potvrdzujú nižšie ohodnotenie mladých zamestnancov, rozdiel sa vekom znižuje (Graf A4). Mladí zamestnanci do 29 rokov zarábajú vo verejnom sektore o 9 % menej ako ich porovnateľní kolegovia v súkromnom sektore, v skupine od 30 do 49 rokov je rozdiel 6 %. Až starší zamestnanci nad 50 rokov zarábajú vo verejnom sektore porovnateľne, v priemere o 3 % viac ako ich kolegovia v súkromnom sektore.

Graf A4. Nevysvetlená medzera medzi verejným a súkromným sektorom, analýza podľa veku (2014)

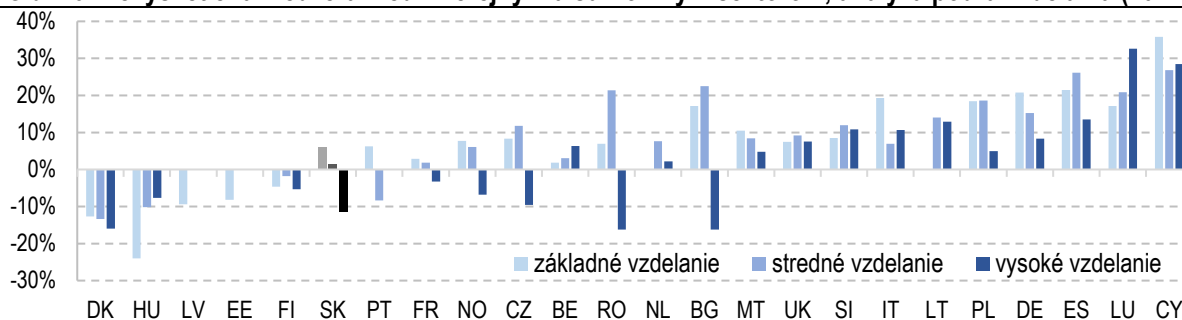


Pozn.: Zobrazené iba rozdiely štatisticky významné na hladine významnosti 1 %.

Zdroj: Eurostat, prepočty ÚHP

Analýza tiež potvrdzuje vyššiu mzdovú medzeru u vysokoškolsky vzdelaných verejných zamestnancov. Po zohľadnení všetkých ostatných faktorov zarobia až o 11 % menej ako ich kolegovia v súkromnom sektore (Graf A5). S klesajúcim vzdelaním sa situácia otáča v prospech práce vo verejnom sektore, základnoškolsky vzdelaní verejní zamestnanci zarobia po zohľadnení ostatných charakteristík o 6 % viac ako ich kolegovia v súkromnom sektore.

Graf A5. Nevysvetlená medzera medzi verejným a súkromným sektorom, analýza podľa vzdelania (2014)



Pozn.: Zobrazené iba rozdiely štatisticky významné na hladine významnosti 1 %.

Zdroj: Eurostat, prepočty ÚHP

Pri analýze všetkých kombinácií veku a vzdelania najviac mzdami zaostávajú verejní zamestnanci v mladom a strednom veku s vysokoškolským vzdelaním. Po zohľadnení ostatných faktorov zarábajú o 15 až 17 % menej ako porovnateľní zamestnanci v súkromnom sektore. Rozdiel pre starších zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním nie je štatisticky významný ani na hladine 10 %.

Nevysvetlená medzera medzi verejným a súkromným sektorom

	mladí	stredný vek	starší	ženy	muži
nízke vzdelanie	8%***	6%***	7%***	2%***	13%***
stredné vzdelanie	-4%***	1%**	3%***	-5%***	8%***
vysoké vzdelanie	-15%***	-17%***		-11%***	-11%***
ženy	-14%***	-10%***	-2%*		
muži	-3%***	-1%**	8%***		

Zdroj: prepočty ÚHP

Príloha 10: Výsledok probit regresie

Probit regression			Počet pozorovaní =	1 635
			LR chi2(4) =	37,53
			Prob > chi2 =	0,0000
Log likelihood = -1093,2874			Pseudo R2 =	0,0169
sv	koefficient	št.odchýlka	p-value	95% interval spoľahlivosti
žena	0,15	0,07	0,02	(0,02; 0,28)
vek	0,01	0,00	0,00	(0,01; 0,02)
mzda_rok_pred	0,00	0,00	1,00	(0,00; 0,00)
VŠ vzdelanie	-0,21	0,07	0,00	(-0,35; -0,07)
_cons	-0,29	0,15	0,05	(-0,59; 0,00)

Zdroj: prepočty ÚHP

Príloha 11: Zmena mzdy pri zmene zamestnania (± 3 mesiace)

	Percentuálna zmena		Štatistická významnosť rozdielu	Počet pozorovaní spolu
	Súkromný → Verejný	Verejný → Súkromný		
Celkovo	11,2	14,0	***	6 058
Pohlavie				
Ženy	10,0	8,9		3 851
Muži	13,3	22,8	***	2 207
Vek				
18 - 24	11,2	23,4	***	506
25 - 29	15,5	15,1		1 172
30 - 34	9,8	17,9	***	884
35 - 44	9,9	13,0	**	1 787
45 - 54	10,6	10,2		1 213
55 +	9,3	6,7		495
Vzdelanie				
Stredné	6,6	15,0	***	2 816
Vysokoškolské	16,0	12,4	*	2 644
Plat pred zmenou				
1. kvantil	38,9	36,5		1 467
2. kvantil	11,2	18,3	***	1 473
3. kvantil	-0,1	10,0	***	1 339
4. kvantil	-6,1	1,3	***	1 063
5. kvantil	-10,3	-2,1	***	716
NACE				
Priemyselná výroba	-1,3	29,7	***	1 083
Veľkoobchod a maloobchod	11,4	9,0		413
Doprava a skladovanie	9,9	14,1	**	873
Ubytovanie a stravovacie služby	22,5	5,0	***	166
Informácie a komunikácia	10,0	30,1	***	201
Finančné a poisťovacie služby	-5,2	19,9	***	220
Odborné vedecké a technické činnosti	31,2	16,5	***	496
Administratívne a podporné služby	9,3	16,0	***	413
Vzdelávanie	16,6	11,6	***	372
Zdravotníctvo a sociálna pomoc	16,2	-1,9	***	970
Obvyklý pobyt				
Bratislava	14,6	15,4		599
Západné Slovensko	7,5	18,2	***	686
Stredné Slovensko	11,8	19,8	***	487
Východné Slovensko	10,9	11,4		481

Zdroj: prepočty ÚHP

Príloha 12: Zmena mzdy pri zmene zamestnania (± 12 mesiacov)

	Percentuálna zmena		Štatistická významnosť rozdielu	Počet pozorovaní spolu
	Súkromný → Verejný	Verejný → Súkromný		
Celkovo	20,6	22,6	*	1 797
Pohlavie				
Ženy	18,0	18,0		1 082
Muži	24,5	29,0	**	715
Vek				
18 - 24	14,4	46,2	***	59
25 - 29	26,8	24,2		290
30 - 34	25,1	27,2		252
35 - 44	16,9	22,2	**	607
45 - 54	20,5	17,6		432
55 +	20,0	9,8		157
Vzdelanie				
Stredné	16,2	27,5	***	863
Vysokoškolské	23,9	19,1		772
Plat pred zmenou				
1. kvantil	44,4	47,2		505
2. kvantil	15,8	28,8	***	487
3. kvantil	8,9	14,2	*	387
4. kvantil	-1,1	4,3	*	252
5. kvantil	0,3	4,8		166
NACE				
Priemyselná výroba	9,5	39,7	***	340
Veľkoobchod a maloobchod	17,7	20,4		129
Doprava a skladovanie	17,5	24,2	*	260
Ubytovanie a stravovacie služby	41,7	-3,3	***	42
Finančné a poisťovacie služby	-8,1	37,1	***	61
Odborné vedecké a technické činnosti	44,9	19,2	***	131
Administratívne a podporné služby	26,9	33,0		95
Vzdelávanie	13,4	14,9		115
Zdravotníctvo a sociálna pomoc	27,9	8,0	***	303
Obvyklý pobyt				
Bratislava	18,0	22,6		164
Západné Slovensko	19,6	29,5	**	198
Stredné Slovensko	22,1	27,6		127
Východné Slovensko	17,3	20,3		140

Zdroj: prepočty ÚHP
Príloha 13: Pracovné podmienky zamestnancov (spolu za rok 2017)

zamestnanie	odpracovaný čas mesačne (v hod.)		platené nadčasy za rok (v hod.)		týždne čerpanej dovolenky		počet dní čerpanej PN	
	verejný	súkr.	verejný	súkr.	verejný	súkr.	verejný	súkr.
Zákonodarcovia, riadiaci prac.	135,1	146,8	14,2	11,1	6,0	4,5	4,5	3,9
Špecialisti	130,0	144,0	33,3	20,1	7,1	4,6	6,7	4,9
Technici a odborní pracovníci	133,9	144,0	24,3	31,4	5,4	4,5	7,2	5,6
Administratívni pracovníci	131,6	142,0	12,2	28,5	5,3	4,3	9,0	7,3
Prac. v službách a obchode	133,6	145,2	41,8	44,2	5,4	4,4	10,7	9,7
Kvalifikovaní prac. v poľnohosp.	130,7	147,1	40,5	48,5	5,3	4,3	14,9	18,0
Kvalifikovaní prac.a remes.	135,8	138,7	55,1	68,0	4,9	4,4	8,6	13,1
Operátori a montéri strojov a zar.	142,5	140,9	113,7	72,9	4,8	4,3	7,9	12,7
Pomocní a nekvalifikovaní prac.	132,8	137,7	31,7	46,5	5,4	4,4	11,9	14,9
Neuvedené zamestnanie	129,6	142,9	21,3	29,8	6,3	4,2	8,1	8,4
Spolu	132,3	142,4	32,8	41,7	6,1	4,4	7,9	9,1

Pozn.: Zahŕňa zamestnancov, ktorí odpracovali u zamestnávateľa celý rok, na plný úväzok
Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Príloha 14: Priemerná veľkosť kapitol, ich aparátov a podriadených organizácií, 2011-2018

	Kapitoly (rozpočtové organizácie)			Aparáty			Podriadené rozpočtové organizácie		
	Počet zamestnancov	Mzdové výdavky (v mil. eur)	Priemerný mzdový výdavok (eur)	Počet zamestnancov	Mzdové výdavky (v mil. eur)	Priemerný mzdový výdavok (eur)	Počet zamestnancov	Mzdové výdavky (v mil. eur)	Priemerný mzdový výdavok (eur)
Ministerstvo vnútra SR	44 827	611,7	1 132	1 290	17,6	1 095	43 538	594,0	1 137
Ministerstvo obrany SR	20 035	267,1	1 112	531	9,2	1 397	19 505	257,9	1 102
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	13 097	128,3	811	419	7,8	1 499	12 678	120,4	792
Ministerstvo spravodlivosti SR	11 287	177,1	1 305	308	4,6	1 203	10 979	172,4	1 309
Ministerstvo financií SR	10 264	141,9	1 151	661	13,6	1 673	9 603	128,3	1 113
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	4 265	49,7	1 256	499	9,8	1 578	3 765	39,9	882
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	2 961	37,2	1 060	561	9,9	1 435	2 399	27,3	948
Ministerstvo zdravotníctva SR	2 391	25,0	872	265	4,6	1 350	2 126	20,4	800
Generálna prokuratúra SR	1 837	49,5	2 240	282	8,6	2 470	1 555	40,9	2 189
Slovenská akadémia vied	1 606	18,9	1 022				1 606	18,9	982
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	1 509	22,3	1 254				1 509	22,3	1 233
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	1 199	50,4	3 503				1 199	50,4	3 500
Ministerstvo kultúry SR	1 171	12,4	878	186	3,2	1 382	985	9,2	775
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	928	8,6	957	65	1,3	1 627	863	7,3	705
Ministerstvo životného prostredia SR	951	12,9	1 195	457	7,8	1 380	494	5,2	871
Štatistický úrad SR	866	10,0	975	866	10,0	946			
Ministerstvo hospodárstva SR	804	12,2	1 262	405	7,6	1 518	399	4,6	967
Úrad vlády SR	507	8,9	1 455	493	8,7	1 426	14	0,1	836
Kancelária Národnej rady SR	504	12,3	2 033	504	12,3	2 033			
Najvyšší kontrolný úrad SR	292	5,0	1 429	292	5,0	1 374			
Národný bezpečnostný úrad	216	4,5	1 748	216	4,5	1 713			
Najvyšší súd SR	216	6,7	2 553				216	6,7	2 566
Úrad pre verejné obstarávanie	157	2,9	1 498	157	2,9	1 429			
Úrad priemyselného vlastníctva SR	134	1,6	981	134	1,6	951			
Správa štátnych hmotných rezerv SR	106	1,5	1 169	106	1,5	1 142			
Úrad jadrového dozoru SR	104	2,6	2 006	104	2,6	1 937			
Kancelária Ústavného súdu SR	96	2,3	1 978	96	2,3	1 957			
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	90	1,4	1 320	73	1,2	1 383	16	0,2	1 064
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	88	1,6	1 469				88	1,6	1 482
Kancelária prezidenta SR	80	1,7	1 827	80	1,7	1 755			
Protimonopolný úrad SR	64	1,3	1 655	64	1,3	1 619			
UPVII	187	4,8	2 105	187	4,8	2 076			
Kancelária verejného ochrancu práv	35	0,6	1 486				35	0,6	1 489
Úrad na ochranu osobných údajov SR	34	0,5	1 276				34	0,5	1 282
Rada pre vysielanie a retransmisiu	30	0,5	1 303				30	0,5	1 302
Kancelária Súdnej rady SR	6	0,4	2 127				6	0,4	5 629
SPOLU	122 827	1 692,8	1 148	11 174	229,8	1 667	111 653	1 463,0	1 092

Zdroj: SRP MF SR

Príloha 15: Oblasti podporných a prierezových činností

Na základe organizačných poriadkov organizácií boli identifikované podporné a prierezové činnosti. Prierezový a podporný charakter činností bol validovaný v spolupráci s osobným úradom MF SR. Činnosti boli následne rozdelené do 11 oblastí, v ktorých bol vykonaný zber náročnosti na interné a externé zdroje. Z výpočtu potenciálu úspor boli počas konsolidácie dát vylúčené 3 oblasti, v ktorých nebolo možné jasne oddeliť náklady na odbornú a podpornú časť. Z porovnania boli vylúčenými oblasť majetkových práv, kancelárie štátneho tajomníka a generálneho tajomníka služobného úradu.

Tabuľka: Podporné a prierezové činnosti

Oblasť	Príklad hlavných činností	Súčasť porovnania
Vnútorňa správa a správa majetku	Bezpečnosť, upratovanie, registratúra Správa majetku, doprava, stravovanie	Áno
Financovanie	Účtovníctvo, rozpočet kapitoly, platobný styk kapitoly	Áno
Právo a legislatíva	Právne služby úradu Legislatíva - podporná funkcia, nie vecná (vytváranie vecnej podstaty legislatívy)	Áno
Kancelária ministra	Administratívna podpora Protokol, komunikácia, vnútorný audit	Áno
Medzinárodné vzťahy	Členstvo v medzinárodných organizáciách (nie vecná či odborná agenda vyplývajúca z členstva)	Áno
IT	Prevádzka IT- helpdesk, výdaj a správa počítačov a telefónov; Správa systémov, projekty IT	Áno
Ľudské zdroje	Odmeňovanie, personalistika, vzdelávanie Výber zamestnancov, prijímanie zamestnancov	Áno
Verejné obstarávanie	Metodika a výkon verejného obstarávania (nie vecná príprava predmetu obstarávania)	Áno
Kancelária štátneho tajomníka	Administratívna podpora	Nie
Kancelária gen. tajomníka služobného úradu	Administratívna podpora	Nie
Majetkové práva a riadenie príspevkových a rozpočtových organizácií	Správa podriadených organizácií	Nie

Zdroj: ÚHP

Príloha 16: Oblasť podporných a prierezových činností s predpokladom na centralizáciu

	Ľudské zdroje	Financovanie	IT	Vnútorňa správa	Verejné obstarávanie	Právo a legislatíva	Majetkové práva a riadenie PRO	Medzinárodné vzťahy	Kancelária GTSÚ	Kancelária ŠT	Kancelária ministra
Optimalizácia v rámci úradu	Činnosti určené na optimalizáciu závisia od konkrétnej inštitúcie										
	Spôsob optimalizácie je v kompetencii úradov (napr.: zníženie počtu zamestnancov a miezd/ odmien, lepšie outsourcing/ insourcing rozhodnutia)										
Rezortné servisné centrá	Vybrané činnosti s predpokladom na centralizáciu								n/a		
	Centrálny ekonomický systém			n/a							
Štátne servisné centrá	Vybrané činnosti s predpokladom na centralizáciu								n/a		

Zdroj: spracovanie ÚHP

Príloha 17: Priemerné mzdy zamestnancov v školstve

Zložky mzdy zamestnancov verejného regionálneho školstva (2017)

	pedagogickí a odborní zamestnanci		nepedagogickí zamestnanci	
tarifa plus náhrady mzdy	875	81%	461	79%
osobný príplatok	36	3%	60	10%
kreditový	37	3%		
ostatné príplatky	42	4%	9	2%
nadčasy	17	2%	3	1%
odmeny	70	6%	50	9%
spolu	1 076	100%	583	100%

Zdroj: CVTI, prepočty ÚHP

Zložky mzdy zamestnancov na VVŠ (2017)

zložka mzdy	VŠ učitelia		výskumní a umeleckí pracovníci		neučitelia	
tarifa plus náhrady mzdy	1 082,4	72%	844,8	67%	526,8	61%
osobný príplatok	152,0	10%	155,6	12%	146,9	17%
nadčasy					11,2	1%
odmeny	222,7	15%	192,4	15%	142,8	16%
ostatné	56,5	4%	67,8	5%	43,0	5%
spolu	1 513,6	100%	1 260,6	100%	870,7	100%

Zdroj: CVTI SR

Príloha 18: Podrobnosti prepočtu uvoľnených prostriedkov v oblasti vysokého školstva

- Počet VŠ študentov na učiteľa:
 - SK: 12,5
 - ČR: 14,9
 - rozdiel 16 %
- Balík prostriedkov na osobné výdavky na VŠ učiteľov
 - v roku 2017: 235,1 mil. eur,
 - odhad 2019: 268 mil. eur
- **Uvoľnené prostriedky, odhad pre rok 2019: 43 mil. eur, pre rok 2020 47 mil. eur**
- Počet nepedagogických zamestnancov:
 - rok 2010: 10 103
 - rok 2017: 9 617
 - potrebných podľa počtu na študenta z roku 2010: 7 124
 - rozdiel 26%
- Balík prostriedkov na osobné výdavky na nepedagogických zamestnancov VŠ:
 - rok 2017: 136 mil. eur
 - odhad na rok 2019: 156 mil. eur
- **Uvoľnené prostriedky, odhad pre rok 2019: 40 mil. eur, pre rok 2020: 44 mil. eur**
- **Spolu uvoľnené prostriedky, odhad pre rok 2019: 83 mil. eur, pre rok 2020: 91 mil. eur**

Zdroj: CVTI SR, OECD 2018b

Príloha 19: Porovnávané spoločnosti v SR a ČR (v mil. eur; 2018)

spoločnosť	FTE, resp. priemerný počet	osobné náklady	OPEX	celkové náklady	pomer osobné a celkové
Železnice Slovenskej republiky	13 684	253	397	495	51%
Slovenská pošta, a.s.	12 837	176	297	328	54%
Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a.s.	5 513	94	264	289	33%
Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.	5 877	115	312	402	28%
Sociálna poisťovňa	5 195	100	147	153	65%
Správa železniční dopravní cesty	17 307	411	957	1 117	37%
Česká pošta	28 994	501	675	818	61%
ČD Cargo	6 958	172	433	442	39%
ČD osobné	14 592	347	721	901	39%
Česká správa sociálního zabezpečení	8 721	120	233	244	49%

Zdroj: ÚHP, výročné správy spoločností

7 Použitá literatúra

ARMSTRONG, M. 2009. *Odměňování pracovníků*. Praha : Grada Publishing

BACH, S., BORDOGNA, L. 2016. *Public Service Management and Employment Relations in Europe*. ROUTLEGE.

Burgess.S., Gossage.D, Propper.C. 2003. *Explaining Differences in Hospital Performance: Does the answer lie in the labour market?* CMPO (Working Paper Series No. 03/091). Dostupné online: <http://www.bristol.ac.uk/cmppo/publications/papers/2003/wp91.pdf>.

ČESKÁ REPUBLIKA, 2018. *Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2019. Zpráva ke státnímu rozpočtu České republiky na rok 2019*. Dostupné online: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=138427>

ČSÚ, 2018. *Struktura mezd zaměstnanců - 2017*. Praha : Český statistický úřad. Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2017>

DELOITTE, 2015. *An examination of Shared Services in the Irish Public Service and Internationally*.

Európska komisia, 2019. Country Report Slovakia 2019. Brussels: European Commission. Dostupné online: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-slovakia_en_0.pdf

FLODGREN et al., 2011. *An overview of reviews evaluating the effectiveness of financial incentives in changing healthcare professional behaviours and patient outcomes*.

GALIANI et al., 2002. Evaluating the Impact of School Decentralization on Educational Quality. In *Economía* Vol. 2, No. 2.

GILLIES, 2010. *The power of persistence, Education System Reform and Aid Effectiveness, Case Studies in Long-Term Education Reform*. Washington : EQUIP. Dostupné online: http://www.equip123.net/docs/E2-Power_of_Persistence.pdf.

GONZALES, Ch., JAIN-CHANDRA, S., KOCHAR, K., NEWIAK, M., ZEINULLAYEV, T. 2015. *Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality*. IMF Staff Discussion Note No. 15/20 . Washington: International Monetary Fund. Dostupné online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1520.pdf>.

Hall.E., Propper.C. and Van Reenen.J. 2008. *Can Pay Regulation Kill? Panel Data Evidence on the Effect of Labor Markets on Hospital Performance*, Centre for Economic Performance (Discussion Paper No 843). Dostupné online: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0843.pdf>.

IEP, ÚHP. 2017. *Revízia výdavkov na životné prostredie. Záverečná správa*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <https://goo.gl/oCxtGh>.

IFP, 2012. *Málo zdravia za veľa peňazí: Analýza efektívnosti slovenského zdravotníctva*, dostupné online: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/28-malo-zdravia-za-vela-penazi-analyza-efektivnosti-slovenskeho-zdravotnictva-december-2012.html>

IFP, 2017. *Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*. Bratislava: Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11457>

IJ, 2018. *Priebežná implementačná správa 2018: Zdravotníctvo, doprava, informatizácia, vzdelávanie, životné prostredie, trh práce a sociálne politiky*. Bratislava : Úrad vlády SR. Dostupné online: https://www.vlada.gov.sk/data/files/7386_priebezna-implementacna-sprava-2018.pdf.

IJ, 2019b. *Priebežná implementačná správa 2019: Zdravotníctvo, doprava, informatizácia, vzdelávanie, životné prostredie, trh práce a sociálne politiky*. Bratislava : Úrad vlády SR. Dostupné online: https://www.vlada.gov.sk/data/files/7635_priebezna-implementacna-sprava-2019-ij-uv-sr_final.pdf

IJ, 2019. *Súhrnná implementačná správa 2018: Zdravotníctvo, doprava, informatizácia, vzdelávanie, životné prostredie, trh práce a sociálne politiky*. Bratislava : Úrad vlády SR.

ILO. *International Standard Classification of Occupations*. Dostupné online: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/index.htm>

IMF, 2015. *Expenditure Reviews: Lessons from International Experience*. Dostupné online: http://www.mfsr.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=11190&documentId=14813

IMF, 2016. *Managing Government Compensation and Employment—Institutions, Policies, and Reform Challenges*. Dostupné online: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Managing-Government-Compensation-and-Employment-Institutions-Policies-and-Reform-Challenges-PP5044>

IMF, EC, 2017. *Slovak Republic: Summary of Joint IMF/EC Technical Assistance Follow-up Mission in Support of Public Expenditure Review*. Dostupné online: <https://goo.gl/dcV3fr>.

IVP, 2016a. *Bez kreditov neodídeme*. Bratislava : Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR. Dostupné online: <https://www.minedu.sk/data/att/9665.pdf>.

IVP, 2016b. *Možnosti racionalizácie siete škôl. Diskusná štúdia*. Bratislava : Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR. Dostupné online: <https://www.minedu.sk/data/att/10293.pdf>.

IVP, ÚHP. 2017. *Revízia výdavkov na vzdelávanie. Záverečná správa*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <https://goo.gl/WZa3ga>.

IZP, ÚHP. 2016. *Revízia výdavkov na zdravotníctvo. Priebežná správa*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupné online: https://www.finance.gov.sk/files/archiv/uhp/3370/76/Finalna-sprava_revizia_ZDRAVOTNICTVO.pdf.

IZP, ÚHP. 2018. *Revízia výdavkov na zdravotníctvo II. Priebežná správa*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <http://bit.ly/2OGJna2>.

IZP, ÚHP. 2019. *Revízia výdavkov na zdravotníctvo II. Záverečná správa*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupné online: https://www.mfsr.sk/files/archiv/44/revizia_zdravotnictvo_2.pdf.

KAHANCOVÁ, M., MARTIŠKOVÁ, M., 2016. *Czechia and Slovakia: Facing Austerity Through Collective Action: Economic Crisis and Public Service Employment Relations In Public Service Management and Employment Relations in Europe*. s. 271-299. New York : Routledge.

MF SR, 2018. *Národný program reforiem*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <https://goo.gl/dcV3fr>.

- MF SR, 2019. *Národný program reforiem*. Bratislava : Ministerstvo financií SR. Dostupné online: <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/narodny-program-reforiem/narodny-program-reforiem.html>
- Miškolci, J. 2018. *Profesijný rozvoj učiteľov a učiteliek*. Bratislava : To dá rozum. Dostupné online: <https://todarozum.sk/aktualita/586-profesijny-rozvoj-ucitelov-a-uciteliek/>
- MPSV ČR, 2017. *Statistická ročenka z oblasti práce a sociálnych vecí 2016*. Praha : MPSV ČR. Dostupné online: https://www.mpsv.cz/files/clanky/31493/Statisticka_rocenka_z_oblasti_prace_a_socialnich_veci_2016.pdf?fbclid=IwAR2LRT_he4kv0BZSigZvNzGndtxS06sSHQDBYUh0WdBGtMZIEGtE5_DaGr4
- MPSVaR SR, 2016. *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2015*. Bratislava : Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Dostupné online: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/sprava-socialnej-situacii-obyvatelstva-za-rok-2015.pdf>.
- NASUWT, 2017. *Salary Scales Salary Scales The Fringe, Outer London and Inner London*. Birmingham : NASUWT. Dostupné online: <https://www.nasuwt.org.uk/uploads/assets/uploaded/48e500c4-2404-4ee5-8b8588916a973a50.pdf>
- NASUWT, 2017. *Salary Scales*. Birmingham : NASUWT. Dostupné online: <https://www.nasuwt.org.uk/uploads/assets/uploaded/e2c3ba3f-20f3-410c-ae4b83329cbe3e4a.pdf>
- NATO, 2018. *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*. Dostupné online: https://www.nato.int/cps/em/natohq/news_156770.htm
- OECD, 2012a. *Does money buy strong performance in PISA?*, Paríž: OECD publishing. Dostupné online: <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49685503.pdf>
- OECD, 2012b. *Education at the Glance 2012*. Paríž : OECD Publishing. Dostupné online: https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2012_eag-2012-en.
- OECD, 2017a. *Government at the Glance 2017*. Paríž : OECD Publishing. Dostupné online: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OECD, 2017b. *Health at the Glance 2017*. Paríž : OECD Publishing. Dostupné online: http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en
- OECD, 2018a. *OECD Employment Outlook 2018*. Paríž : OECD Publishing. Dostupné online: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2018-en
- OECD, 2018b. *Education at the Glance 2018*. Paríž : OECD Publishing. Dostupné online: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>
- OECD, 2019. *Education at the Glance 2019*. Paríž : OECD Publishing. Dostupné online: <https://doi.org/10.1787/19991487>
- OFFICE FOR NATIONAL STATISTICS. 2015. *Public service productivity estimates: total public service*. ONS. Dostupné online: <https://www.ons.gov.uk/economy/economicoutputandproductivity/publicservicesproductivity/methodologies/publicserviceproductivityestimatestotalpublicservicesqmi>

PAAGMAN, 2012. *Only For The Money? Motives for introducing shared services in government organizations*. Dostupné online: https://essay.utwente.nl/62028/1/Master_thesis_Arnaud_Paagman_FINAL.PDF

PEFA .2016. *Framework for Assessing Public Financial Management*. Washington, DC: Public Expenditure and Financial Accountability Secretariat. Dostupné online: https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_English.pdf

PILICHOWSKI, E., TURKISCH, E. 2008. *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain*. OECD. Dostupné online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/employment-in-government-in-the-perspective-of-the-production-costs-of-goods-and-services-in-the-public-domain_245160338300

Propper, C. and Britton, J. 2012. *Does wage regulation harm kids? Evidence from English schools*. The Center for Market and Public Organisation (Working Paper Series No. 12/293). Dostupné online: <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmop/migrated/documents/wp293.pdf>

PwC,2014. *Shared service centres 2014 – Moving towards Centres of Excellence*.

PwC,2019. *Review of DataCentrum Budget Unit in Slovakia*.

RABRENOVIC, A. *Main Principles and Approaches to Civil Service Pay Reform: Example of Western Balkan Countries*. Dostupné online: http://www.nispa.org/files/conferences/2013/papers/201305070652020_paper_Rabrenovic.pdf?fs_papersPage=4

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2010*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2011*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2012*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2013*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2014*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2015*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2016*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

SEKCIA ROZPOČTOVEJ POLITIKY MF SR. *Správa o vývoji zamestnanosti a mzdových výdavkoch v sektore verejnej správy za rok 2017*. Bratislava : Ministerstvo financií SR.

Slovenská komora učiteľov, 2014. *Vyhodnotenie dotazníka ku kariérenmu rastu a kreditovému systému*. Dostupné online: <http://sku.sk/vyhodnotenie-dotaznika-ku-kariernemu-rastu-a-kreditovemu-systemu-zakon-c-317-2009/>

STAROŇOVÁ, K., STAŇOVÁ, L., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2014. *Systémy štátnej služby. Koncepty a trendy*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave.

ŠÚ SR, 2017. *Štruktúra miezd v SR v roku 2016*. Bratislava : Štatistický úrad SR.

ŠÚ SR, 2018. *Štruktúra miezd v SR v roku 2017*. Bratislava : Štatistický úrad SR.

ÚRAD VLÁDY SR, 2017. *REMUNERATION AND BENEFITS IN CENTRAL GOVERNMENT CIVIL SERVICE IN THE EU MEMBERS STATES AND EUROPEAN COMMISSION*. Bratislava : Úrad vlády SR, 47 s. Dostupné online: http://www.eupan.eu/files/repository/20171220100120_EUPAN_Remuneration_and_benefits_in_central_government_civil_service_in_eu_member_states_and_ec.pdf.

VAN de WALLE, S., GROENEVELD, S. 2016. *Theory and Practice of Public Sector Reform*. ROUTLEDGE.

VEREJNÁ OCHRANKYŇA PRÁV, 2018. *Systém kontroly v zariadeniach sociálnych služieb so zameraním na seniorov*. Nepochikované.

WEICHSELBAUMER, D., WINTER-EBMER, R. 2005, A Meta-Analysis of the International Gender Wage Gap. In *Journal of Economic Surveys*, Vol. 19, No. 3

WORLD BANK. 2007. *Kyrgyz Republic Public Expenditure Review*. Washington : World Bank. Dostupné online: <http://www.worldbank.org/en/country/kyrgyzrepublic/publication/kyrgyz-republic-public-expenditure-review-2015>

8 Zoznam skratiek

Skratka	Popis
BA	Bratislava
BCG	Boston Consulting Group
BOZP	Bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci
CES	Centrálny ekonomický systém
CELSI	Stredoeurópsky inštitút pre výskum práce
CEPEJ	Komisia Rady Európy pre hodnotenie efektívnosti justície
CVTI	Centrum vedecko-technických informácií SR
ČD	České dráhy
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úrad
DRG	Diagnosis-related Groups - platba za diagnózu
EK	Európska Komisia
EKRK	Ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie
EP	Európsky parlament
ES	Európske spoločenstvo
ESA 2010	Európsky systém národných a regionálnych účtov
EÚ	Európska Únia
FSEV UK	Fakulta sociálnych a ekonomických vied UK
FTE	Ekvivalent plného pracovného času
GTSÚ	Generálny tajomník služobného úradu
HDP	Hrubý domáci produkt
HZZ	Hasičský a záchranársky zbor
IEP	Inštitút environmentálnej politiky
IFP	Inštitút finančnej politiky
IKT	Informačné a komunikačné technológie
ILO	Medzinárodná organizácia práce
IMF	Medzinárodný menový fond
ISCO	Medzinárodná štatistická klasifikácia zamestnaní
ISCP	Informačný systém o cene práce
IT	Informačné technológie
IVP	Inštitút vzdelávacej politiky
IZP	Inštitút zdravotnej politiky
KOZ	Konfederácia odborových zväzov
MDaV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MK SR	Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MMN	Minimálne mzdové nároky
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MPSVaR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MŠ	Materská škola

Skratka	Popis
MŠVVaŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MZVaEU SR	Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NACE	Štatistická klasifikácia ekonomických činností
NASES	Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby
NATO	Severo-atlantická aliancia
NBS	Národná banka Slovenska
NCZI	Národné centrum zdravotníckych informácií
NIP	Národný inšpektorát práce
NPRVaV	Národný program výchovy a vzdelávania
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
ONS	Britský štatistický úrad
OP II	Operačný program Integrovaná infraštruktúra
OS	Očakávaná skutočnosť
PIAAC	Program medzinárodného hodnotenia kompetencií dospelých
PISA	Program medzinárodného hodnotenia žiakov
PN	Práceneschopnosť
PRO	Príspevkové a rozpočtové organizácie
RIS	Rozpočtový a informačný systém
RŠ	Regionálne školstvo
SAV	Slovenská Akadémia Vied
SES	Prieskum o štruktúre miezd
SK	Slovensko
SKU	Slovenská komora učiteľov
SOŠ	Stredné odborné školy
SP	Sociálna poisťovňa
SR	Slovenská republika
SRP	Sekcia rozpočtovej politiky MF SR
SŠ	Stredná škola
SSŠaŠZ	Strediská služieb školám a školským zariadeniam
SVP	Slovenský vodohospodársky podnik
ŠR	Štátny rozpočet
ŠT	Štátny tajomník
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
TIS	Transparency International Slovensko
UK	Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
ÚPVII	Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu
ÚPREKaPS	Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb
ÚV SR	Úrad vlády
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
ÚVZ SR	Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky

Skratka	Popis
VPM	Voľné pracovné miesta
VS	Verejný sektor
VŠ	Vysoká škola
VVŠ	Verejná vysoká škola
VZ	Verejný záujem
V3	Krajiny Vyšehradskej štvorky bez SR
ZP	Zákonník práce
ZSSK	Železničná spoločnosť Slovensko
ZVJS	Zbor väzenskej a justičnej stráže
ZS	Základný scenár
ZŠ	Základná škola