

Revízia výdavkov zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe

Priebežná správa

december 2018

Tento projekt je podporený z Európskeho sociálneho fondu



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.1. Hodnotenie pripravili Štefan Kišš, Martina Erdélyiová Gancárová, Tomáš Hellebrandt, Peter Hronček, Matej Kurian, Lenka Martišková a Monika Ondicová (kapitola 4.1) a Peter Mandžák (kapitola 2.3).

PodĎakovanie

Za hodnotné návrhy a pripomienky počas prípravy správy ďakujeme bývalým kolegyniam a kolegom Martinovi Rajňákovi, Miroslavovi Škriečkovi a stážistovi Patrikovi Turzákovi (kapitola 3). Za cenné rady a komentáre ďakujeme Jurajovi Machovi (ÚHP), Gabrielovi Machlicovi (OECD), Martinovi Kahancovi, Marte Kahancovej, Márii Sedlákovej (všetci CELSI), Ľudovi Ódorovi (NBS) a Lucii Šrámkovej ako aj ďalším kolegom z Inštitútu finančnej politiky, Sekcii rozpočtovej politiky na MF SR a kolegom z Medzinárodného menového fondu a Structural Reform Support Programme Európskej komisie.

Chyby a opomenutia zostávajú zodpovednosťou autorov.

Obsah

Úvod a zhrnutie	7
1 Zamestnanosť a mzdy vo verejnom sektore	12
1.1 Výdavky na verejnú zamestnanosť	12
1.2 Štruktúra verejnej zamestnanosti	15
1.3 Medzinárodné porovnanie zamestnanosti a nákladov na vybrané profesie	19
2 Špecifiká zamestnanosti verejného sektora	24
2.1 Rozdiely v štruktúre odmeňovania	24
2.2 Kolektívne vyjednávanie	29
2.3 Nástroje regulácie zamestnanosti	31
3 Porovnanie zamestnancov verejného a súkromného sektora	37
3.1 Zručnosti, vzdelanie, vek a pohlavie zamestnancov	38
3.2 Mzdový diferenciál podľa profesií	42
3.3 Vplyv regiónu na relatívny príjem	45
3.4 Zmeny mzdy zamestnancov pri prechodoch medzi sektormi	47
4 Prípadové štúdie	50
4.1 Podporné a prierezové činnosti v ústrednej štátnej správe	50
4.2 Školstvo	56
4.3 Štátne podniky	63
4.4 Optimalizácia usporiadania samospráv	68
5 Prílohy	69
6 Použitá literatúra	72
7 Zoznam skratiek	76

Zoznam grafov

Graf 1: Celkový objem kompenzácií zamestnancov sektora VS (% HDP, 2017)	12
Graf 2: Vývoj celkového objemu kompenzácií zamestnancov sektora VS (% HDP)	12
Graf 3: Počet zamestnancov sektora VS na 1000 obyvateľov (2016)	13
Graf 4: Priemerné kompenzácie zamestnancov sektora VS voči súkromnému sektoru (2016)	13
Graf 5: Verejná zamestnanosť a veľkosť štátu (2016)	14
Graf 6: Rozdelenie produkčných nákladov	14
Graf 7: Prémia zamestnancov verejného sektora (2016, Slovensko aj predikcia 2020)	14
Graf 8: Kompenzácie zamestnancov VS v roku 2020 (v % verejných výdavkov, odhad EK)	14
Graf 9: Absolútna (v tis. zam.) a relatívna zmena v štruktúre zamestnanosti v sektore verejnej správy	16
Graf 10: Najväčšie ostatné subjekty v subsektore ústrednej správy (2017)	16
Graf 11: Vývoj mzdových výdavkov VS (mil. eur)	16
Graf 12: Počet zamestnancov verejnej správy (v tis. zamestnancov; 2017)	17
Graf 13: Zamestnanosť a osobné výdavky (v tis. osôb, mld. eur; 2017)	17
Graf 14: Osobné výdavky na zamestnancov verejnej správy (v mld. eur, % celkových výdavkov; 2017)	17
Graf 15: Počet úradníkov na 1 000 obyvateľov (2017)	18
Graf 16: Zamestnanci vybraných odvetví na 1000 obyvateľov (2016)	19
Graf 17: Zamestnanci v odvetví zdravotníctva a sociálnej pomoci na 1000 obyvateľov (2016)	19
Graf 18: Rámcové medzinárodné porovnanie zamestnanosti po profesiách (rozdiel v osobách)	21
Graf 19: Rámcové medzinárodné porovnanie miezd (2014-2016; percentuálny rozdiel)	22
Graf 20: Mzdy v pomere ku mzde VŠ vzdelaných	22
Graf 21: Rasty miezd (2010 = 100 %)	22
Graf 22: Rámcové medzinárodné porovnanie súbežnej zmeny platov a počtov (v mil. eur)	23
Graf 23: Zložky mzdy (2017)	25
Graf 24: Rozptyl miezd v štátnej správe (2016)	26
Graf 25: Štruktúra platu v OECD (2007)	26
Graf 26: Podiel kvalifikovaných pracovníkov* s danou mzdou (2017)	26
Graf 27: Podiel odmien na mzde podľa mzdového decilu (2017)	26
Graf 28: Hodinové mzdy v závislosti od veku zamestnanca, VŠ vzdelaní (2017)	27
Graf 29: Hodinové mzdy v závislosti od odpracovaných rokov v súčasnom zamestnaní, VŠ vzdelaní (2017)	27
Graf 30: Možnosti platových intervalov (hrubá mzda v eur mesačne)	29
Graf 31: Vyjednaný rast platov vybraných skupín (% rastu oproti rovnakému obdobiu predchádzajúceho roka)	30
Graf 32: Priemerná mzda ako násobok priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných osôb v hospodárstve	30
Graf 33: Priemerná miera voľných pracovných miest vo verejnej správe, v %, 2011-2017	32
Graf 34: Priemerné počty neobsadených miest rezortov (2011-2017)	33
Graf 35: Rozpočtované a skutočné výdavky na kompenzácie, v mld. eur a %	33

Graf 36: Priemerné odchýlky zložiek výdavkov na kompenzácie od rozpočtu, v mil. eur a %.....	33
Graf 37: Príspevky rôznych vplyvov na rast priemernej mzdy zamestnancov aparátov oproti rozpočtu	34
Graf 38: Porovnanie priemerných miezd s priemernou mzdou VŠ vzdelaných v Bratislave (v eurách)	34
Graf 39: Priemerná mzda ako násobok priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných osôb v hospodárstve.....	38
Graf 40: Pracovníci podľa vyžadovaných zručností (podiel v % a počet v tis. osôb, 2017).....	39
Graf 41: Vzdelanostná štruktúra (2017).....	40
Graf 42: Bodový zisk vzdelaných verejných zamestnancov v testovaní zručností PIAAC (2013)	40
Graf 43: Bodový rozdiel v PIAAC medzi skóre VŠ vzdelaných zamestnancov v súkromnom a verejnom sektore	40
Graf 44: Veková štruktúra vo verejnom a súkromnom sektore (2017)	41
Graf 45: Rodová štruktúra (2017).....	41
Graf 46: Podiel zamestnancov, pracujúcich v súčasnej organizácii viac ako daný počet rokov (2017).....	41
Graf 47: Mzda vo verejnom sektore voči mediánovej mzde v súkromnom sektora (2017).....	42
Graf 48: Priemerná hodinová mzda kvalifikovaných zamestnancov v okrese	45
Graf 49: Podiel zamestnancov verejného sektora s mzdou nad mediánom súkromného sektora v regióne.....	46
Graf 50: Zamestnanci podporných a prierezových činností v ústredných orgánoch štátnej správy (11 úradov) ...	51
Graf 51: Celkové ročné náklady na zabezpečenie podporných činností (mil. eur).....	52
Graf 52: Celkové ročné náklady na danú oblasť na jedného zamestnanca úradu	52
Graf 53: Priemerná mesačná hrubá mzda (s odmenami) zamestnanca podpornej činnosti (2017; eur).....	52
Graf 54: Mesačné mzdové náklady (eur) a počet FTE na zabezpečenie verejného obstarávania (2017)	52
Graf 55: Potenciál úspor v podporných a prierezových činnostiach v 11 orgánoch štátnej správy (2017)	53
Graf 56: Počet žiakov na učiteľa, medzinárodné porovnanie (2016).....	56
Graf 57: Mzdy učiteľov v pomere ku mzdám VŠ vzdelaných zamestnancov	57
Graf 58: Mzdy učiteľov 2. stupňa ZŠ v pomere ku mzde VŠ vzdelaných zamestnancov (2016).....	57
Graf 59: Mzdy učiteľov (2016) a priemerné dosiahnuté skóre v PISA (2015).....	57
Graf 60: Pomer plátov učiteľov ZŠ a zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním podľa veku (% , 2015)	58
Graf 61: Zmena vekovej štruktúry učiteľov ZŠ a SŠ medzi rokmi 2009 a 2014.....	58
Graf 62: Vývoj počtu žiakov a učiteľov na ZŠ a SŠ (2000=100 %).....	59
Graf 63: Počet žiakov na učiteľa v krajine a výsledky v testovaní PISA (2015).....	60
Graf 64: Finančné zdravie štátnych podnikov podľa Altmanovho testu (za rok 2016).....	64
Graf 65: Podiel osôb zručnosti 2 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy	65
Graf 66: Podiel osôb zručnosti 4 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy	65
Graf 67: Podiel osobných nákladov na prevádzkových nákladoch (2017)	65
Graf 68: Porovnanie počtu zamestnancov (2017)	66
Graf 69: Počet prepravených tonokilometrov na zamestnanca (2017).....	66
Graf 70: Počet vlakokilometrov a osobokilometrov na zamestnanca (v tis. km; 2017).....	66
Graf 71: Počet obcí danej veľkosti a podiel výdavkov na správu (2015)	68

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Porovnanie hrubej mzdy lekárov a minimálnych mzdových nárokov (v eur a %, 2017)	28
Tabuľka 2: Sektorová štruktúra vo verejnom a súkromnom sektore (2017)	38
Tabuľka 3: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí viac ako súkromný (2017)	44
Tabuľka 4: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí menej ako súkromný (2017)	44
Tabuľka 5: Vybrané povolania s vyššou priemernou mzdou v súkromnom sektore (2017)	45
Tabuľka 6: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí porovnateľne ako súkromný (2017).....	45
Tabuľka 7: Vybrané povolania s regionálnymi rozdielmi v mzde verejných a súkromných zamestnancov (2017)	47
Tabuľka 8: Percentuálna zmena dennej mzdy pri zmene zamestnania	49
Tabuľka 9: Počty zamestnancov (FTE) a študentov na verejných VŠ.....	62
Tabuľka 10: Najväčšie štátne podniky (2017).....	63
Tabuľka 11: Plán zefektívnenia Slovenského vodohospodárskeho podniku, š.p. podľa BCG	67

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 treťom roku revízie výdavkov sú hodnotené 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 pre zlepšenie efektívnosti. Záverečné správy následne pomenujú opatrenia s akčným plánom ich plnenia. Vláda schválila záverečné správy revízií spolu s Programom stability.

Revízia výdavkov prehodnotí väčšinu verejných výdavkov počas volebného obdobia. Navrhnuté opatrenia umožnia fiškálnu úsporu, lepšie verejné služby pre občanov a/alebo presun financií na priority vlády. Prináša opatrenia, ktoré sú dlhodobo udržateľné.

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

Revízia výdavkov na zamestnanosti a odmeňovania vo verejnej správe v objeme viac ako 7 mld. eur preskúma výdavky na mzdy zamestnancov v štátnej a verejnej správe ako aj ich štruktúru podľa jednotlivých profesií. Cieľom revízie je zhodnotiť efektívnosť výdavkov naprieč celým sektorom verejnej správy s dôrazom na dosahovanie lepších výsledkov. Záverečná správa Revízie výdavkov zamestnanosti a odmeňovania bude zverejnená v marci 2019. Vyhodnotí opatrenia navrhnuté v tejto revízii a kvantifikuje opatrenia, ktoré zatiaľ vyčíslené neboli. Týmto revízia výdavkov každoročne pomáha prinášať argumenty v rámci prípravy rozpočtu verejnej správy.

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.

Revízia zamestnanosti a odmeňovania v štátnej a verejnej správe SR sa zameriava na zhodnotenie adekvátnosti počtu zamestnancov a výšky a štruktúry odmeňovania. Úlohou revízie je hľadať opatrenia umožňujúce efektívnejšiu alokáciu zdrojov a zlepšovaním podmienok zamestnancov podporiť efektívnejšiu a výkonnejšiu verejnú správu, ktorá vytvorí priestor pre lepšie služby občanom.

Slovenský verejný sektor zamestnáva mierne menší počet zamestnancov ako krajiny EÚ, vynakladá na nich nižší podiel výdavkov na HDP (9,2 % vs. 10,6 %) aj celkových verejných výdavkov (22,7 % vs. 24,9 %). Pre verejný sektor pracuje pätina všetkých pracujúcich v hospodárstve, vrátane samospráv to je 413 tis. zamestnancov. Tretina zamestnancov pracuje v školstve, desatina v zdravotníctve. Verejná zamestnanosť, vrátane počtov úradníkov, je veľmi podobná prímeru krajín EÚ aj po zohľadnení veľkosti štátu, líši sa však jej štruktúra. V porovnaní s krajinami EÚ má Slovensko na počet obyvateľov menej zdravotných sestier a pracovníkov v sociálnych službách, naopak viac má najmä policajtov a vysokoškolských učiteľov.

Zamestnanci verejného sektora zarábajú v priemere o 7 % viac oproti prímeru celého súkromného sektora, v krajinách EÚ je to v priemere 19 %. Hlavným dôvodom rozdielu sú nízke platy vysokoškolsky

vzdelaných zamestnancov štátu, ktorí v priemere zarobia o šestinu menej ako rovnako vzdelaní zamestnanci v súkromnom sektore. Z medzinárodného pohľadu zaostávajú najviac platy učiteľov v regionálnom školstve, ktorí zarobia len 64 % priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných, vo vyspelých krajinách vrátane EÚ to je viac ako 90 %. Naopak, relatívne vyššie platy v porovnaní so zahraničím majú prokurátori, policajti a sudcovia. Tieto porovnania slúžia, vzhľadom na niektoré dátové obmedzenia, na pomenovanie trendov a budú predmetom hlbšej analýzy jednotlivých profesií.

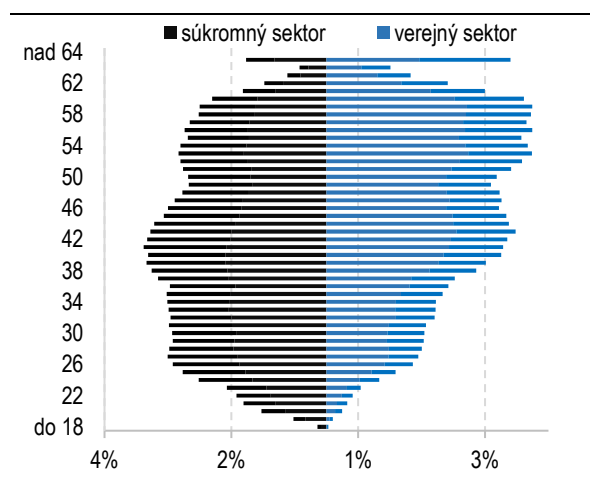
Plánované plošné zvýšenie miezd pre väčšinu verejných zamestnancov v rokoch 2019 a 2020 zníži medzinárodné zaostávanie kompenzácií vo verejnom sektore o polovicu, podiel výdavkov na kompenzácie v pomere k verejným výdavkom dosiahne priemer krajín EÚ. Ďalšie zvyšovanie výdavkov na kompenzácie by malo byť ciele, zohľadňovať rozdielnu mieru domáceho a medzinárodného zaostávania ako aj nedostatok pracovníkov na pracovnom trhu.

Rozdielna miera zaostávania vytvára predpoklad pre diferencované navýšenie plátov. V ostatných rokoch rastú platy učiteľov rýchlejšie ako v iných profesiách a v roku 2019 dôjde k výraznému nárastu plátov zdravotníckym pracovníkom, čím sa úrovňou dostávajú blízko priemeru EÚ. Pomerne väčšia časť budúcich dodatočných zdrojov by mala smerovať do oblastí, ktorých zamestnanci zaostávajú v pomere ku priemerným mzdám voči kolegom v zahraničí najviac. Nevyhnutnou súčasťou zvyšovania miezd by mali byť reformné opatrenia, ktoré zabezpečia zlepšovanie výsledkov v danom sektore. 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)).

Verejný sektor rýchlo starne, tretina zamestnancov odíde v priebehu 10 rokov do dôchodku. Zamestnancov nad 55 rokov je vo verejnom sektore dvojnásobok 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. Podiel starších zamestnancov zvyšujú najmä učители a zdravotníci.

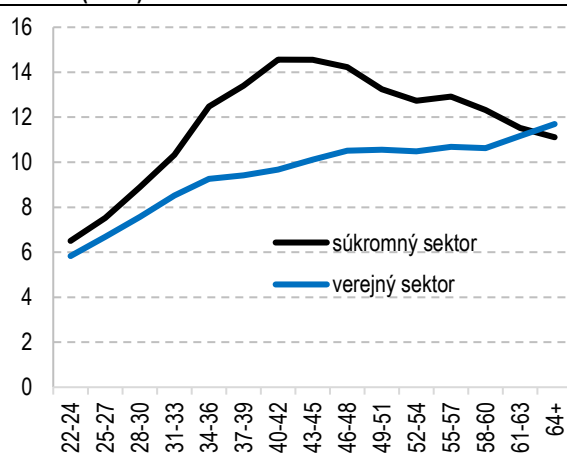
Zamestnanci verejného sektora s vysokoškolským vzdelaním majú menšie zručnosti ako ich kolegovia v súkromnom sektore, podobne je to ale aj v zahraničí. Relatívny rozdiel medzi zručnosťami slovenského verejného a súkromného sektora v čitateľskej a numerickej gramotnosti a využívaní informačných technológií 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)



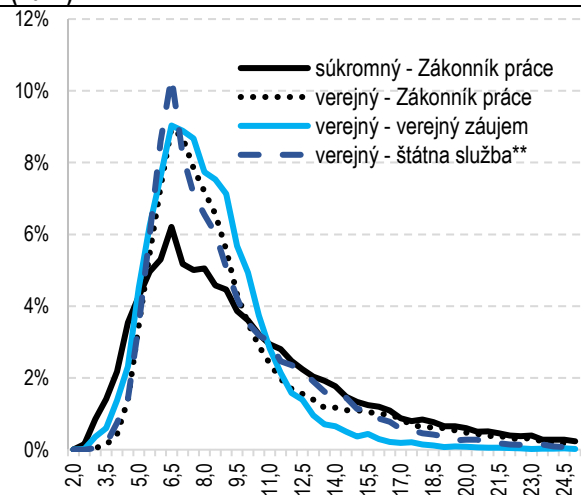
Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Verejný sektor je finančne neatraktívny pre 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 v drahých profesiách môžu viesť k ich nízkej kvalite alebo potrebe zabezpečiť služby dodávateľsky.

Systém odmeňovania verejnej správy kladie veľký dôraz na formálne vzdelanie a prax, menej oceňuje ťažko definovateľnú produktivitu alebo výsledky. Kompenzácie vrátane odmien sú oproti súkromnému sektoru oveľa menej diferencované.

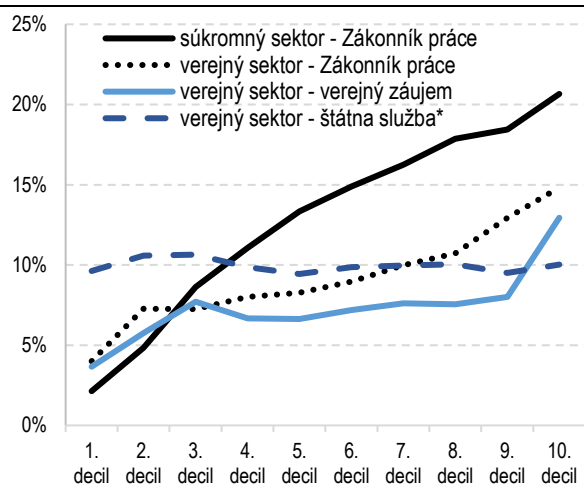
Platy vo verejnom sektore sú koncentrovanejšie ako v súkromnom sektore, aj ako v zahraničí. Napríklad v prípade štátnej služby je najvyšší tarifný plat 2,4 násobne vyšší ako najnižší. Dostatočnú flexibilitu odmeňovania podľa medzinárodných skúseností poskytuje aspoň 4 násobné rozpätie. Nízkou variabilitu 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.

Podiel kvalifikovaných pracovníkov* s danou mzdou (2017)



Pozn.: * - Zahnutí sú riadiaci pracovníci, špecialisti a odborní a technickí pracovníci. ** - Okrem zamestnancov v služobnom pomere. Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Podiel odmien na mzde podľa mzdového decilu (2017)



Pozn.: * - Okrem zamestnancov v služobnom pomere. Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Príkladom formálneho odmeňovania je sedmina mzdových výdavkov zohľadňujúca prax v podobe odsľužených rokov. Väčšine verejných zamestnancov sa tarifná mzda s praxou zvyšuje, mzdy za odsľužený rok im ročne rastú v priemere o 0,5 až 1 %, čo stojí približne 30 mil. eur za každý dodatočný rok. Vplyv praxe na mzdu sa líši, policajtom po 32 rokoch praxe vzrastie až o 67 %, učiteľom v regionálnom školstve o 24 % a zamestnancom vo verejnom záujme od roku 2019 o 16 %¹. Vysoký vplyv príplatkov za prax môže negatívne vplyvať na fiškálny priestor pre výkonnostné zložky odmeňovania (napr. odmeny) alebo konkurencieschopnosť zamestnávania mladých zamestnancov.

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 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 %.

1 % na 0,5 % základného platu. Konkurencieschopnosť odmeňovania verejnej správy by mohli podporiť širšie odmeňovacie intervaly a väčšia voľnosť využitia prostriedkov viazaných súčasným systémom odmeňovania.

Relatívne rovnostársky spravajúci sa systém odmeňovania vo verejnej správe v kombinácii s veľkými regionálnymi rozdielmi v slovenskej ekonomike vytvárajú veľké rozdiely v príjmoch medzi súkromným a verejným sektorom v niektorých regiónoch. To môže vplývať na výsledky v danom verejnom sektore. 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. Prepojenie nízkych miezd na výsledky verejného sektora (napríklad kvalitu školstva či zdravotníctva) v oblastiach s vysokými životnými nákladmi zatiaľ nie je možné analyticky overiť.

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 vyjednávanie, kedy sa o väčšine profesií rozhoduje na vládnej úrovni. Modely iných štátov ukazujú, že decentralizované a oddelené odvetvové vyjednávanie môže lepšie zohľadňovať potreby skupín zamestnancov a regionálnu rôznorodosť. Dôslednejšie oddelenie kolektívneho vyjednávania a určitá deregulácia miezd neprofesionálnych 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 vyjednávanie o časti zamestnancov verejnej správy, ktorých neplatí, na samosprávy.

Ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy neobsadia každoročne v priemere 5 tisíc rozpočtovaných miest. Väčšinu neobsadených miest predstavujú policajti a vojaci. Oproti mediánu EÚ má tak Slovensko štvornásobok voľných pracovných miest v odvetví verejnej správy. Dosiahnutie rovnakej miery neobsadenosti ako v krajinách EÚ by znamenalo zrušenie 3,6 tisíc miest a uvoľnenie 48 mil. eur ročne. Dlhodobý vysoký podiel neobsadených miest má ministerstvo vnútra (1,8 tisíc miest, 4 % plánu) a ministerstvo obrany (1,4 tisíc miest, 7 % plánu), kde 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 dlhodobý nad mediánom EÚ naznačuje buď problém s obsadzovaním miest (resp. atraktivitou práce), alebo nesprávne stanovený počet potrebných pracovníkov.

Skutočné výdavky na kompenzácie sa v rokoch 2011-2017 od rozpočtu líšili priemerne o 4 % (100 mil. eur), z medzinárodného pohľadu sú rozpočtované spoľahlivo. Na detailnejšej úrovni má schválený rozpočet obmedzenú vypovedaciu hodnotu. Z dôvodu vysokého podielu neobsadených miest, podhodnotených prostriedkov na odmeny a upustenia od rozpočtovania miezd z eurofondov z dôvodu vysokej nepresnosti a prácnosti dochádza k výrazným rozdielom medzi plánovanou a skutočnou priemernou mzdou zamestnancov. V prípade zamestnancov aparátov kapitál štátneho rozpočtu v rokoch 2011-2017 rozdiel dosahoval 20 % (330 eur).

Priestor na lepšie odmeňovanie identifikuje revízia výdavkov v prvom rade hľadaním neefektívnosti v rámci verejnej správy. Prípadové štúdie revízie odhadujú priestor na efektívnejšiu alokáciu výdavkov vo výške 190 - 455 mil. eur v podporných a prierezových činnostiach, školstve, samospráve a Slovenskom vodohospodárskom podniku. Záverečná správa rozpracuje ďalšie opatrenia s potenciálom na optimalizáciu, ktorých súčasťou budú aj audity na ministerstvách a vo vybraných štátnych podnikoch. Takisto identifikuje mzdové opatrenia, ktorými prispeje k zlepšeniu fungovania verejnej správy.

Ministerstvá môžu zefektívnením podporných a prierezových činností ušetriť 12 mil. eur na mzdách a externe dodávaných službách. Podobnou analýzou prejdú aj ich podriadené organizácie. V podporných a prierezových činnostiach, ktoré sú dobre porovnateľné medzi úradmi ministerstiev, pracuje približne ich každý tretí zamestnanec. Časť úspor sa dá dosiahnuť už krátkodobou. Strednodobou úlohou je centralizácia podporných

činností štátnych inštitúcií. Významný priestor na ďalšie zefektívnenie existuje v činnostiach podriadených organizácií ministerstiev (viac ako 2 tisíc zamestnancov s ročnými výdavkami na mzdy a externe dodávané služby približne 40 mil. eur).

Neefektívna alokácia zdrojov v školstve odčerpáva prostriedky na lepšie ohodnotenie učiteľov. Počet učiteľov druhého stupňa základných škôl sa neprispôobil klesajúcemu počtu žiakov, prevádzkovanie malých škôl pritom môže viesť aj k nižšej kvalifikovanosti výučby. Racionalizácia siete by v regionálnom školstve mohla priniesť úsporu vo výške približne 14 mil. eur, z toho asi 12 mil. eur na osobných výdavkoch. Podobne, na vysokých školách sa počet učiteľov neprispôobil klesajúcemu počtu študentov a prevyšuje priemer krajín OECD. Pokiaľ by vysoké školy dosiahli medzinárodnú úroveň zamestnanosti učiteľov a prispôbili počet neučiteľov počtu študentov, mohli by na lepšie odmeňovanie, či výskum uvoľniť približne 93 mil. eur.

Priestor pre zvýšenie efektivity zamestnanosti a nákladov s ňou spojených existuje aj v samosprávach, ktoré dnes bez ohľadu na svoju veľkosť musia plniť rovnaké úlohy. Sústreďenie výkonu správy rozdrobených obcí do väčších celkov môže uvoľniť 51 – 316 mil. eur ročne a priniesť kvalitnejšie služby.

Predbežná analýza štátnych podnikov poukazuje na vysokú náročnosť na zamestnancov a možnú neefektivitu. Podniky s väčšinou majetkovou účasťou štátu zamestnávajú približne 86 tisíc zamestnancov, takmer tretina z nich pracuje v ŽSR a Slovenskej pošte. Osobné náklady často tvoria viac ako polovicu z prevádzkových nákladov a základná analýza identifikovala aj neefektivitu v porovnaní s českými spoločnosťami. Priestor pre optimalizáciu dokážu identifikovať výkonnostné audity, ktorými postupne prejdú najväčšie štátne podniky v sektore verejnej správy (podobne ako v Slovenskom vodohospodárskom podniku s identifikovanou úsporou 20 mil. eur, z ktorých polovicu tvoria mzdové výdavky).

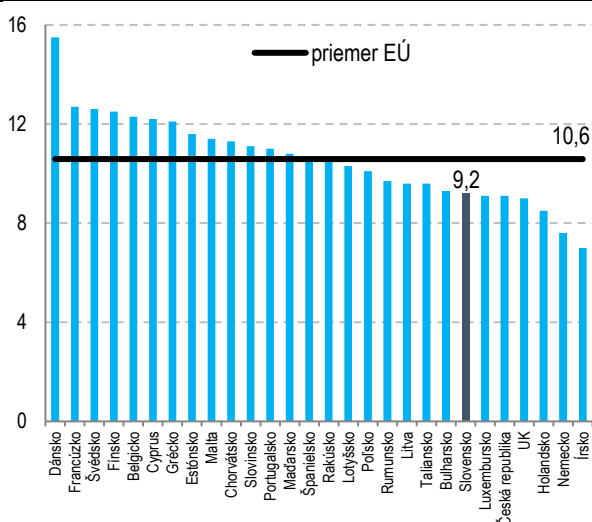
1 Zamestnanosť a mzdy vo verejnom sektore

- Slovenský verejný sektor zamestnáva mierne menší počet zamestnancov ako priemer EÚ. V roku 2017 pre štát, vrátane samospráv, pracovalo 413 tis. zamestnancov. Tretina pracuje v školstve, desatina v zdravotníctve, desatina sú úradníci zamestnaní v štátnej službe.
- Verejná zamestnanosť, vrátane počtu úradníkov, sa výrazne nevymyká z priemeru krajín EÚ ani po zohľadnení veľkosti štátu.
- V roku 2017 sa na kompenzácie zamestnancov minulo 9,2 % 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.
- V porovnaní s priemerom vyspelých krajín má Slovensko na počet obyvateľov menej zdravotných sestier a v porovnaní s ČR aj pracovníkov v sociálnych službách. Naopak, viac policajtov a vysokoškolských učiteľov. Relatívnymi mzdami najviac zaostávajú učители v regionálnom školstve, naopak viac ako v zahraničí zarábajú prokurátori, policajti a sudcovia. Tieto porovnania slúžia, vzhľadom na niektoré dátové obmedzenia, na pomenovanie trendov budú predmetom hlbšej analýzy jednotlivých profesií.

1.1 Výdavky na verejnú zamestnanosť

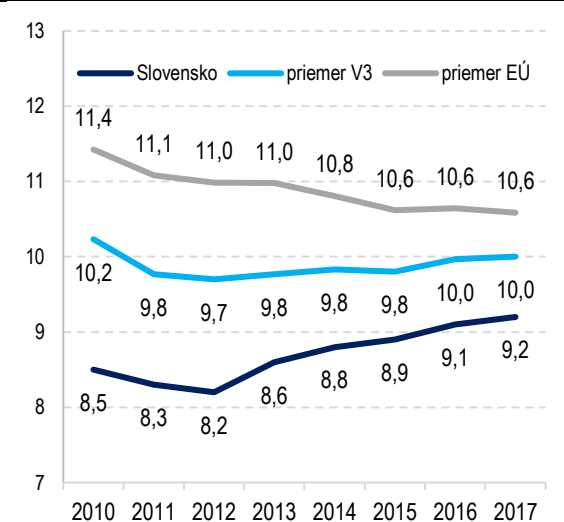
Slovensko v roku 2017 vynaložilo na kompenzácie² zamestnancov verejného sektora³ 7,8 mld. eur (9,2 % HDP), o 1,4 p.b. menej ako je priemer krajín EÚ. Viac na kompenzácie zamestnancov dávajú aj krajiny V3. Podiel verejných výdavkov na zamestnanosť od roku 2012 rastie, približne polovica nárastu je spôsobená zaradením ďalších subjektov do sektora (Box 2).

Graf 1: Celkový objem kompenzácií zamestnancov sektora VS (% HDP, 2017)



Zdroj: Eurostat, Government finance statistics

Graf 2: Vývoj celkového objemu kompenzácií zamestnancov sektora VS (% HDP)



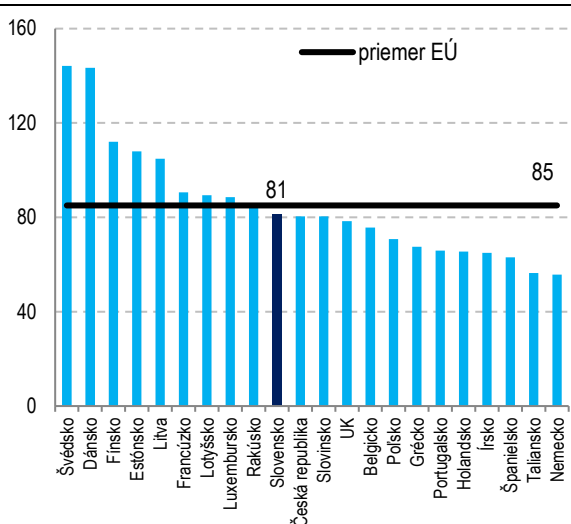
Zdroj: Eurostat, Government finance statistics

² 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).

³ Ďalej len VS; S.13 Eurostat - pre vymedzenie pozri Box 2.

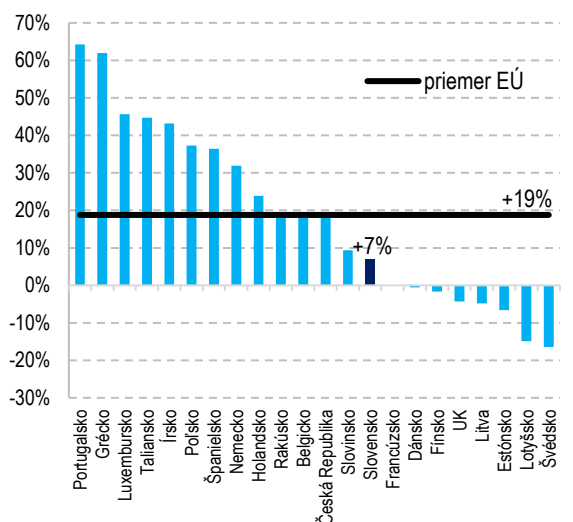
Nižšie výdavky na kompenzácie zamestnancov oproti priemeru krajín EÚ spôsobuje mierne nižší počet zamestnancov a ich nižšie mzdy. V roku 2016 pracovalo v slovenskom verejnom sektore 81 zamestnancov na 1 000 obyvateľov, priemer krajín EÚ bol o 4 zamestnancov vyšší⁴. Oproti priemernej kompenzácii v ekonomike síce zarábali o 7 % viac⁵, ich prémie – percentuálny rozdiel voči priemernej kompenzácii v súkromnom sektore – je však nižšia ako priemer krajín EÚ (o 19 % viac ako priemer súkromného sektora).

Graf 3: Počet zamestnancov sektora VS na 1000 obyvateľov (2016)



Zdroj: Eurostat, Národné účty, Demografické štatistiky; spracovanie ÚHP

Graf 4: Priemerné kompenzácie zamestnancov sektora VS voči priemernej kompenzácii súkromného sektora (2016)



Zdroj: Eurostat, Národné účty; spracovanie ÚHP

Verejná zamestnanosť zodpovedá veľkosti štátu meranej podielom verejných výdavkov na HDP, mierne vyššie sú výdavky na externé zabezpečenie služieb. Počtom zamestnancov je Slovensko na rovnakej úrovni ako Česká republika alebo Slovinsko, veľkosťou štátu je podobné Veľkej Británii (Graf 5). Jedným z dôvodov nižšej zamestnanosti môže byť vyššia miera dodávateľského zabezpečenia verejných statkov (napr. zdravotníctva, dopravy či výstavby). Na externé zabezpečenie verejných statkov Slovensko vynakladalo až 45 % z celých verejných výdavkov na produkciu⁶, čo je o cca 3 p.b. viac v porovnaní s európskym priemerom⁷ (Graf 6).

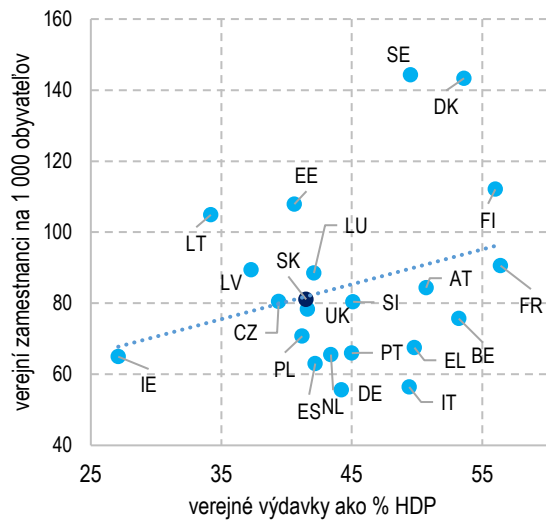
⁴ V ukazovateli čiastočne zohľadňujúcom veľkosť štátu – podiele zamestnanosti verejného sektora na celkovej zamestnanosti – sa Slovensko sa nachádza mierne nad priemerom krajín EÚ (Príloha 1). Rozdiel v pozícii Slovenska v týchto dvoch ukazovateľoch možno vysvetliť relatívne nižšou mierou zamestnanosti na Slovensku.

⁵ Ide o podiel priemernej kompenzácie zamestnancov verejného sektora a priemernej kompenzácie zamestnancov súkromného sektora.

⁶ Definícia produkčných nákladov verejného sektora je dostupná online: <https://data.oecd.org/gga/government-production-costs.htm>.

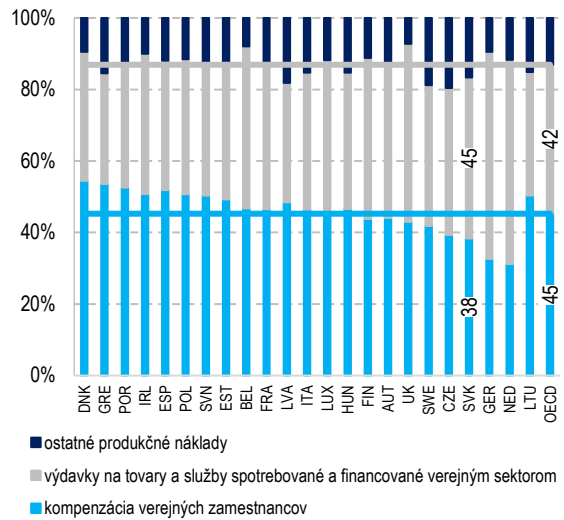
⁷ Dáta neumožňujú určiť koľko zamestnancov je zamestnaných v produkcii tovarov a služieb súkromnými firmami pre štát a teda porovnať zamestnanosť v celej verejnej oblasti (sektor VS plus outsourcing). Vyšší podiel výdavkov na outsourcing na HDP na Slovensku ešte nemusí znamenať, že zamestnanosť v sektore 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.

Graf 5: Verejná zamestnanosť a veľkosť štátu (2016)



Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

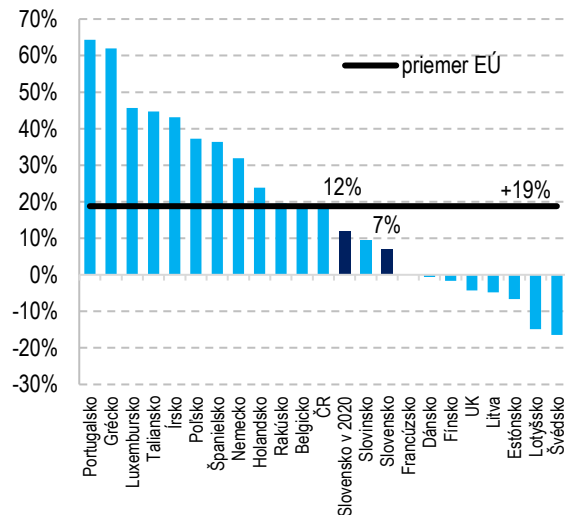
Graf 6: Rozdelenie produkčných nákladov



Zdroj: OECD, 2017

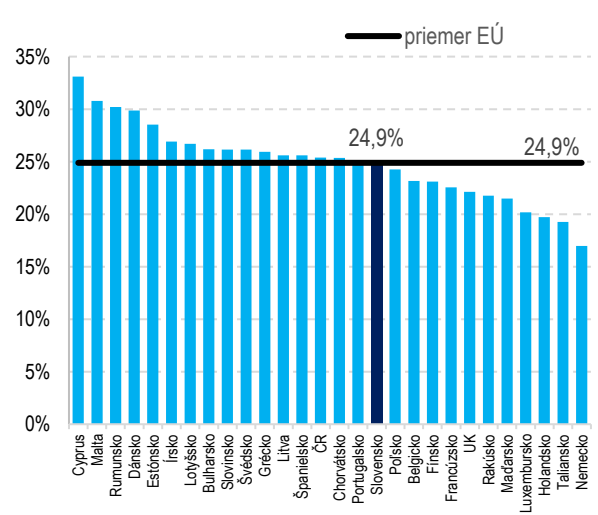
Po plánovanom navýšení miezd verejných zamestnancov by Slovensko malo dobehnúť približne polovicu rozdielu v prémii, výdavky na kompenzácie by boli v pomere k verejným výdavkom iba tesne pod priemerom krajín EÚ. Slovenskí verejní zamestnanci zarobia približne o 7 % viac ako priemer v ekonomike, po plánovanom navýšení kompenzácií a predpokladanom raste priemernej mzdy v ekonomike⁸ ich prémie vzrastie na približne 12 %. Pokiaľ prémie v krajinách EÚ ostane na úrovni roku 2016, rozdiel oproti priemeru EÚ sa zmenší na približne polovicu. Verejné výdavky na kompenzácie slovenských zamestnancov v roku 2020 odhaduje Európska komisia (EK) na priemere EÚ (24,9 % verejných výdavkov). V pomere ku HDP ostane Slovensko podľa predikcie EK na podpriemernej hodnote 9,6 % HDP (priemer krajín EÚ odhaduje EK na 10,6 % HDP).

Graf 7: Prémie zamestnancov verejného sektora (2016, Slovensko aj predikcia 2020)



Zdroj: Eurostat, MF SR, prepočty ÚHP

Graf 8: Kompenzácie zamestnancov VS v roku 2020 (v % verejných výdavkov, odhad EK)



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

⁸ Predpokladaný rast mzdy podľa prognózy IFP, dostupná online: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11839>.

na odvetvové 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 1).

Box 1: Meranie produktivity verejného sektora

O meranie produktivity verejného sektora sa pokúšajú vo Veľkej Británii. Britský štatistický úrad (ONS) sa téme venuje dlhodobo a výsledky každoročne zverejňuje v publikácii Odhad produktivity verejného sektora (Office for National Statistics, 2015).

Nemeria však 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, nakoľko je každá z oblastí efektívna. Meria teda iba zmenu oproti predchádzajúcemu roku. Výstupom pre každý sektor je potom medziročná zmena produktivity, 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. Rozdelenie oblastí však nie je dané a v tých oblastiach, kde to má zmysel, je možné kvalitu postupne do výstupov zahrnúť. 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 tretiny 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.

1.2 Štruktúra verejnej zamestnanosti

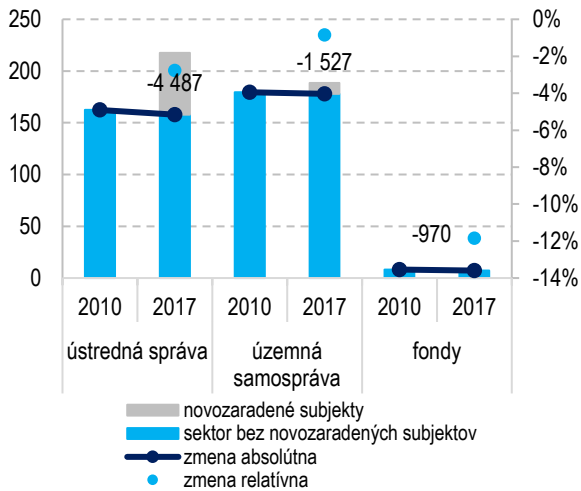
V roku 2017 pracovalo v sektore verejnej správy viac ako 413 tis. osôb, 53 % z nich v ústrednej štátnej správe vrátane štátnych podnikov v sektore verejnej správy a vysokých škôl. Samosprávy zamestnávajú 46 % zamestnancov štátu⁹, z toho veľkú časť predstavuje regionálne školstvo. Zvyšných zamestnávajú fondy zdravotného a sociálneho zabezpečenia.

Počet zamestnancov sektora verejnej správy klesol medzi rokmi 2010 a 2017 o 2 %, po očistení o podniky novozaradené do sektora verejných financií. Zmenou metodiky klasifikácie¹⁰ štátom ovládaných podnikov v roku 2014 došlo k rastu počtu zamestnancov, v roku 2017 tvorili 17 % zamestnanosti verejného sektora. Medzi najväčších zamestnávateľov patria štátne zdravotnícke zariadenia a Železnice Slovenskej republiky (Graf 9).

⁹ Veľká časť zamestnancov samospráv vykonáva úlohy tzv. prenesených kompetencií – činností, ktoré si štát u 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 pôsobností z ministerstiev, krajských úradov a okresných úradov na obce a na vyššie územné celky upravuje zákon č. 416/2001 Z. z.

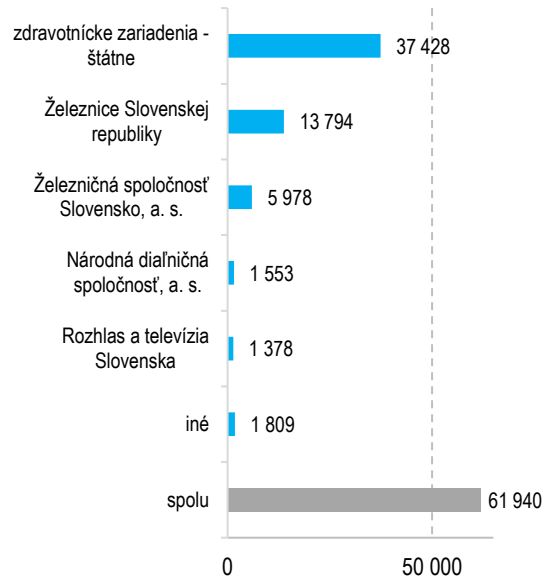
¹⁰ Kritéria pre zaradenie do sektora verejnej správy uvádza Box 2.

Graf 9: Absolútna (v tis. zam.) a relatívna zmena v štruktúre zamestnanosti v sektore verejnej správy



Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

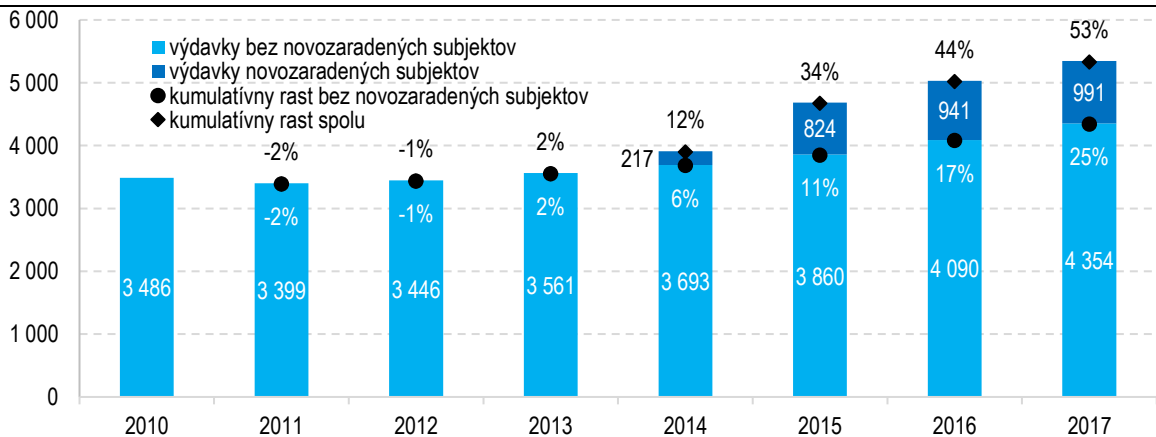
Graf 10: Najväčšie ostatné subjekty v subsektore ústrednej správy (2017)



Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Mzdové výdavky verejného sektora bez novozaradených subjektov vzrástli medzi rokmi 2010 až 2017 o 25 %, čo je menej ako rast priemernej mzdy v rovnakom období (32 %). Ďalší 28 percentný nárast výdavkov spôsobilo zaradenie nových subjektov do sektora.

Graf 11: Vývoj mzdových výdavkov¹¹ VS (mil. eur)



Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

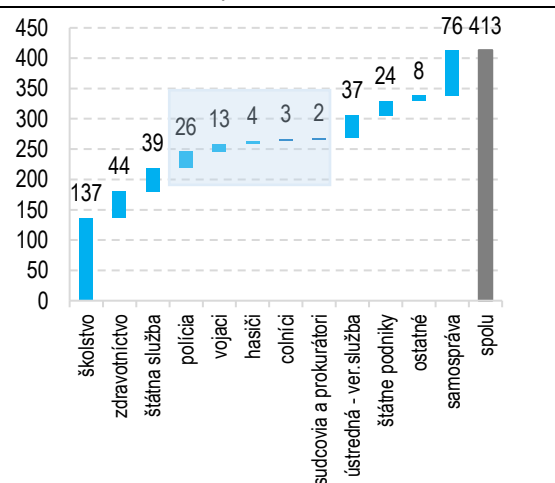
Z pohľadu profesií pracuje tretina verejných zamestnancov v školstve¹², 11 % tvoria zamestnanci zdravotníckych zariadení¹³, takmer desatinu úradníci zamestnaní v štátnej službe. Približne 12 % zamestnancov je zamestnaných podľa osobitných predpisov, polovicu z nich tvoria príslušníci policajného zboru 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.

¹¹ Mzdové výdavky zahŕňajú iba položky EKRK podkategória 610. Podrobné rozdelenie uvádza Príloha 2.

¹² Bez zamestnancov štátnych stredných a vysokých škôl, ktorí sú zahrnutí pod ústrednou štátnou správou.

¹³ Zahŕňa iba zamestnancov subjektov zaradených do sektora VS, nie všetkých zamestnancov pôsobiacich v zdravotníctve.

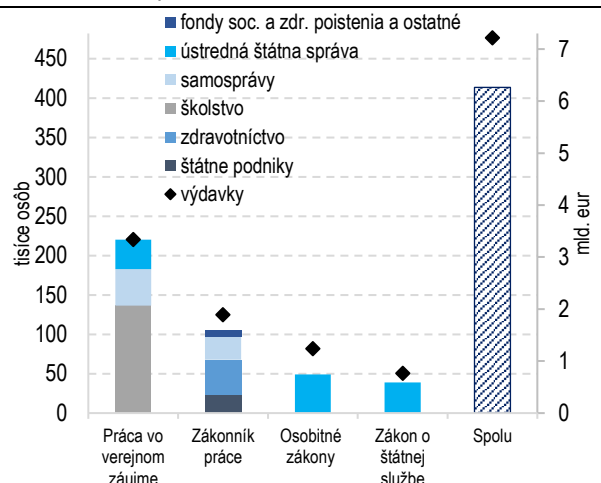
Graf 12: Počet zamestnancov verejnej správy (v tis. zamestnancov; 2017)



Pozn.: Vyznačená plocha zobrazuje profesie podľa osobitných predpisov.

Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Graf 13: Zamestnanosť a osobné výdavky¹⁴ (v tis. osôb, mld. eur; 2017)

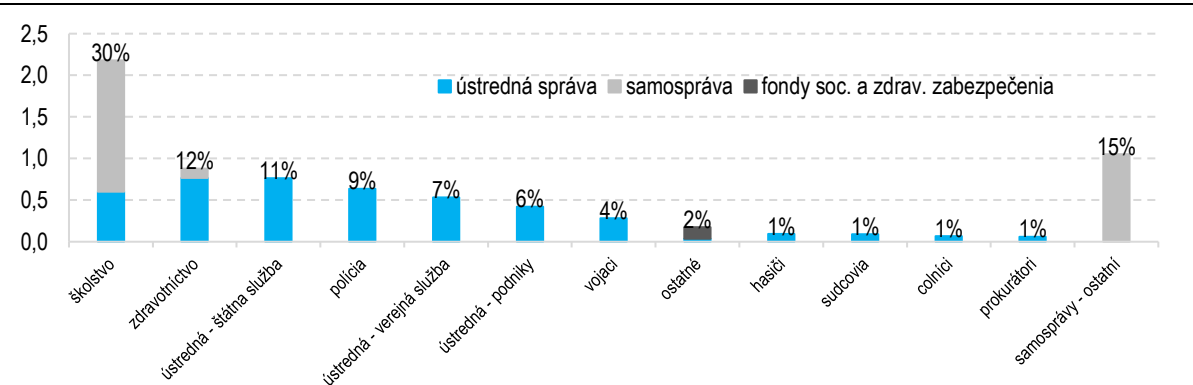


Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Osobné výdavky v regionálnom a vysokom školstve¹⁵ tvorili 30 % verejných osobných výdavkov (2,2 mld. eur), zamestnanci zdravotníctva 12 % (878 mil. eur). Na profesie zamestnané podľa osobitných predpisov v ústrednej štátnej správe je vynakladaných 17 % osobných výdavkov verejnej správy vo výške 1,2 mld. eur, na štátnych úradníkoch 11 % (762 mil. eur).

Ústredná štátna správa vynaloží na mzdy 60 % celkových výdavkov na mzdové kompenzácie vo verejnej správe, samospráva 38 %, zamestnávajú pritom podobný počet ľudí. Zvyšné 2 % výdavkov tvoria fondy sociálneho a zdravotného zabezpečenia.

Graf 14: Osobné výdavky na zamestnancov verejnej správy (v mld. eur, % celkových výdavkov; 2017)



Pozn.: Odvodové náklady boli odhadnuté.

Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Sektor verejnej správy na Slovensku, vrátane samospráv, zamestnáva priemerný počet úradníkov na svoju veľkosť, pracuje v ňom 20,5 úradníkov na 1 000 obyvateľov. Priame porovnanie počtu „úradníkov“ nevykonáva žiadna organizácia, problematická je aj samotná definícia. Pri definícii úradníka ako zamestnanca v odvetví verejnej správy, obrany a povinného sociálneho zabezpečenia (NACE O), ktorý pracuje¹⁶ ako riadiaci pracovník, špecialista, technický, odborný či administratívny pracovník (ISCO 1-4), patrí Slovensko presne na priemer krajín EÚ s približne 20,5 úradníkmi na 1 000 obyvateľov (priemer EÚ je 20,3). Pri zúžení definície na kvalifikovaných zamestnancov

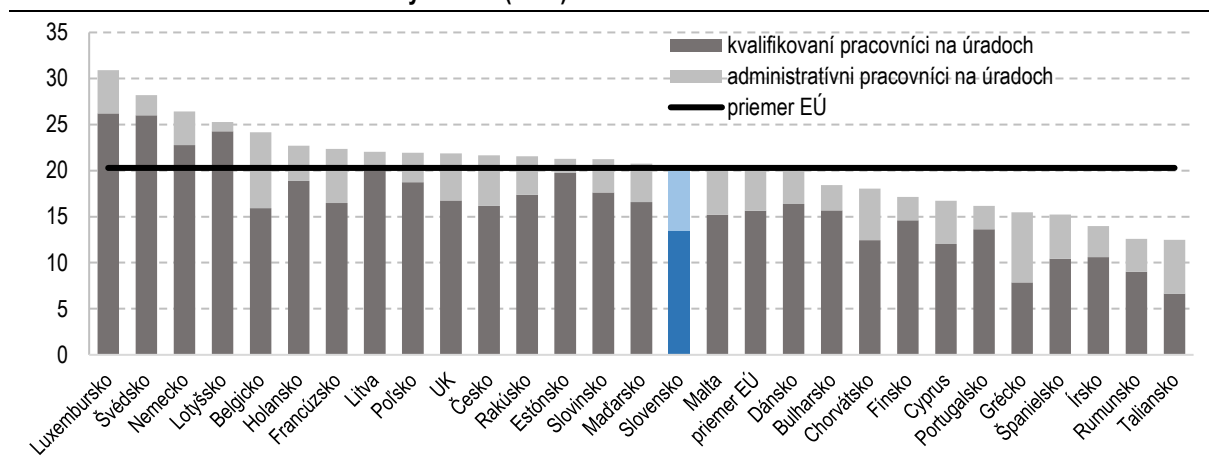
¹⁴ Osobné výdavky sú súčtom miezd a poistného.

¹⁵ Bez zamestnancov štátnych stredných a vysokých škôl, ktorí sú zahrnutí pod ústrednou štátnou správou.

¹⁶ Podľa klasifikácie povolání ISCO. Metodika je dostupná online: <https://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/index.htm>.

(bez administratívnych pracovníkov) patrí Slovensko do podpriemeru s 13,5 kvalifikovanými úradníkmi oproti priemeru EÚ 15,6. Porovnanie nezahŕňa ozbrojené zložky ako sú vojaci a policajti, vylučujú ich, s výnimkou riadiacich pracovníkov, kritéria povolání ISCO 1-4.

Graf 15: Počet úradníkov na 1 000 obyvateľov (2017)



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

Box 2: Sektor a subsektory verejnej správy a zaradovanie 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.“

Ďalej podľa tej istej metodiky je definované, že: „Sektor verejnej správy sa delí na tieto štyri subsektory:

- ústredná štátna správa (okrem fondov sociálneho zabezpečenia) (S.1311);
- regionálna štátna správa (okrem fondov sociálneho zabezpečenia) (S.1312);
- miestna samospráva (okrem fondov sociálneho zabezpečenia) (S.1313);
- fondy sociálneho zabezpečenia (S.1314).“

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 nasledovne:

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.
--------------------------------------	---	---

Pozn.: * - 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

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

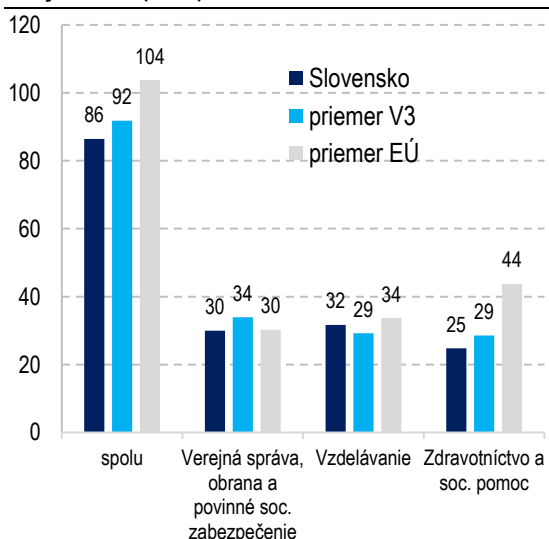
- či ide o inštitucionálnu jednotku,
- či je daná jednotka pod kontrolou verejnej správy,
- či je jednotka netrhovým výrobcom.

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

1.3 Medzinárodné porovnanie zamestnanosti a nákladov na vybrané profesie

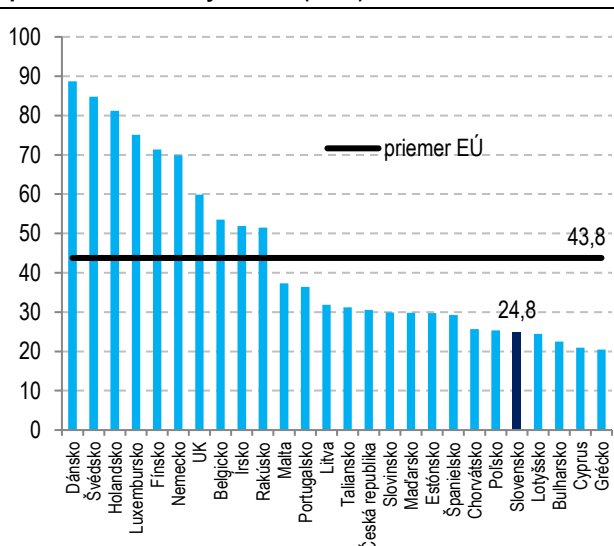
V odvetviach typicky spájaných s verejným sektorom zamestnáva slovenská ekonomika, vrátane súkromnej, o šestinú menej zamestnancov na 1 000 obyvateľov ako priemer krajín EÚ. Ukazovateľ sa vzťahuje na celú ekonomiku, nielen na zamestnanosť verejného sektora¹⁷, zahŕňa tak napríklad učiteľov súkromných škôl¹⁸. Prekryv odvetví, v ktorých je štát regulátorom alebo dominantným poskytovateľom verejných služieb, považuje literatúra za dostatočnú aproximáciu verejnej zamestnanosti (Van de Wall, Groeneveld, 2016).

Graf 16: Zamestnanci vybraných odvetví na 1000 obyvateľov (2016)



Zdroj: Eurostat, Národné účty, spracovanie ÚHP

Graf 17: Zamestnanci v odvetví zdravotníctva a sociálnej pomoci na 1000 obyvateľov (2016)



Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

¹⁷ Z uvedeného dôvodu nie je možné porovnávať počet zamestnancov verejného sektora v kapitolách 1.1 a 1.3.

¹⁸ 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.

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, diplomacii a správe sociálneho poistenia¹⁹. Menej zamestnancov v oblasti zdravotníctva a sociálnej pomoci má len Lotyšsko, Bulharsko, Cyprus a Grécko (Graf 17). Nedostatok pracovníkov v zdravotníctve – najmä zdravotných sestier – konštatuje aj Revízia výdavkov na zdravotníctvo (ÚHP, 2018). Pri sociálnych službách zatiaľ spoľahlivé medzinárodné porovnanie absentuje, starnutie populácie však bude vytvárať tlak na zvýšenú zamestnanosť v tejto oblasti.

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, zachytáva však hlavné trendy. Presnosť porovnania ovplyvňuje porovnateľnosť systémov, napríklad adekvátnosť počtu lekárov a sestier závisí od vzájomného rozdelenia kompetencií. Porovnateľnosť veľkosti systémov (krajín) je dosiahnutá 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 výskumu. Napríklad v prípade počtu prokurátorov (CEPEJ²⁰) niektoré krajiny, vrátane Slovenska, poskytli údaje o počte fyzických osôb, niektoré ich prepočítali na úväzky. Napriek vyššie uvedenému je dáta možné použiť na porovnanie hlavných trendov.

Box 3: Nedostatok pracovníkov v sociálnych službách a zdravotníctve

S rýchlo starnúcou populáciou sa zvýši dopyt po miestach v zariadeniach a po sociálnych pracovníkoch. Do roku 2030 bude potrebných približne 5 tisíc dodatočných sociálnych pracovníkov v zariadeniach pre seniorov. Pri zachovaní pomeru medzi dopytom po inštitucionalizovanej starostlivosti zo strany seniorov a počtom seniorov bude musieť pribudnúť do roku 2030 viac ako 10 tis. miest v zariadeniach pre seniorov. Pri zachovaní počtu zamestnancov na jedno miesto v domove dôchodcov bude potrebných ďalších 5 tis. zamestnancov. Medzi potenciálnych zamestnancov patrí aj viac ako 30 tisíc pracovníkov zo Slovenska, ktorí v roku 2017 vykonávali takúto prácu v zahraničí, najmä v Rakúsku²¹. 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 čakatelov na sociálnu službu (MPSVR SR, 2016).

Podľa analýzy MZ SR z medzinárodných porovnaní na Slovensku chýba minimálne 3,5-tisíc zdravotných sestier. Pri zohľadnení demografického vývoja a aktuálnej vekovej štruktúry sestier je ich nedostatok ešte vážnejším problémom, podľa odhadu IZP bude do roku 2030 chýbať dodatočných 6 400 zdravotných sestier. Počet sestier medzi rokmi 2000 a 2015 značne klesol, pričom v krajinách EÚ je trend opačný. Na Slovensku pracuje v porovnaní s najvyspelejšími krajinami EÚ výrazne menej zdravotných sestier.

OECD pri tvorbe analýz rozdeľuje zdravotné sestry do troch kategórií. Určenie porovnateľnej kategórie nie je priamočiare, keďže sestry majú v rôznych krajinách inak definované kompetencie a požiadavky na vzdelanie. Napríklad zdravotná sestra v niektorých krajinách môže vykonávať navyše aj činnosti, ktoré sú v iných krajinách výlučne náplňou práce asistenta alebo sanitára alebo naopak lekára. Podrobnejšie preskúmanie kompetencií zdravotných sestier v jednotlivých krajinách, aby bolo možné presnejšie kvantifikovať slovenský nedostatok, si dala za úlohu do záverečnej správy Revízia výdavkov na zdravotníctvo.

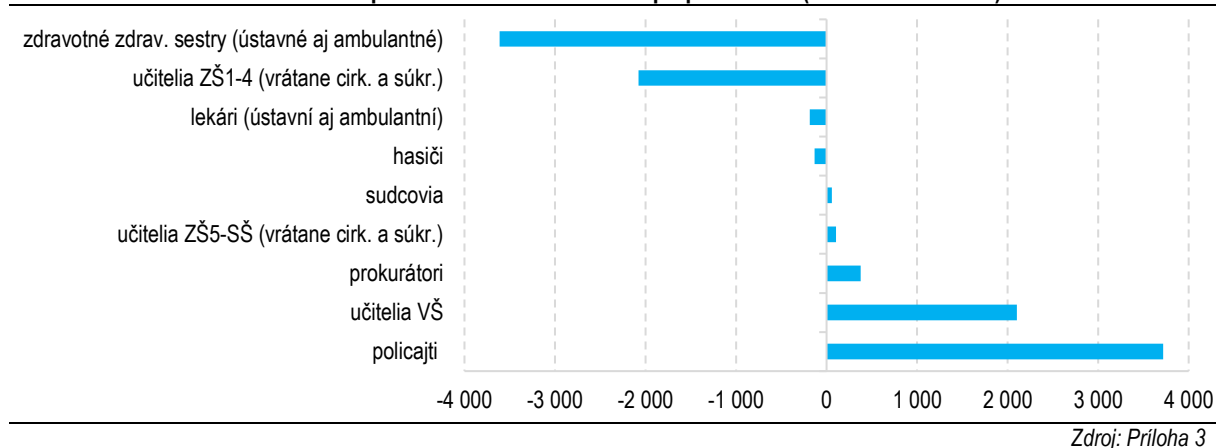
¹⁹ Štatistickú klasifikáciu ekonomických činností v Európskom spoločenstve NACE Revision 2 pre krajiny Európskeho Spoločenstva stanovuje Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 1893/2006 z 20. decembra 2006. Je záväzná pre všetky členské štáty. Dostupné online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1893&from=SK>.

²⁰ Komisia Rady Európy pre hodnotenie efektívnosti justície. Dostupné online: <https://www.coe.int/en/web/cepej>.

²¹ Podľa údajov Výberového zisťovania pracovných síl.

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. 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 tisíc²².

Graf 18: Rámcové medzinárodné porovnanie zamestnanosti po profesiách (rozdiel v osobách)



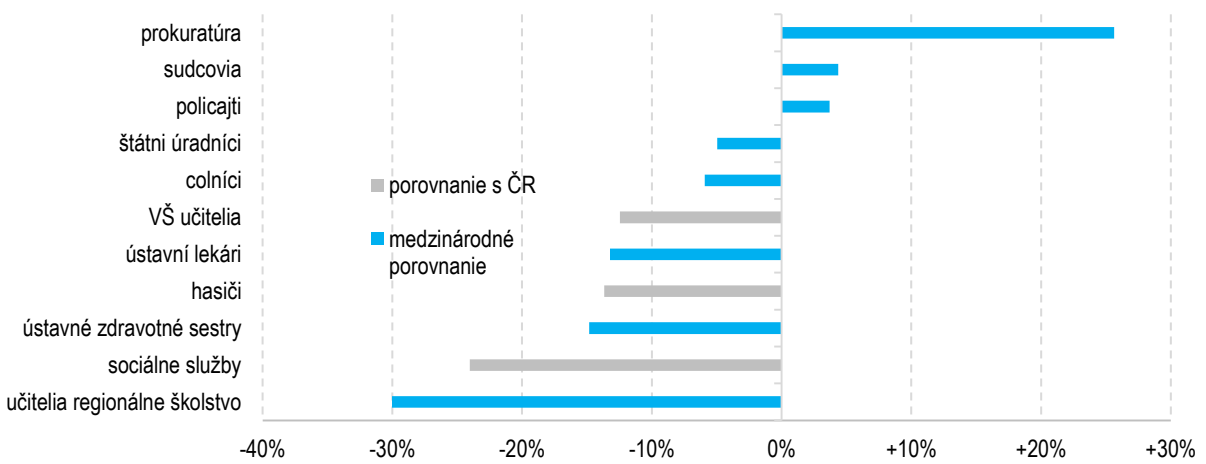
Vysvetlením vyššieho počtu policajtov môže byť veľa príslušníkov vykonávajúcich administratívnu prácu. Porovnanie je pre metodické odlišnosti rámcové²³, veľkosť odchýlky od európskeho priemeru je však významná. Jedným z vysvetlení rozdielu môže byť vysoký počet slovenských policajtov, ktorí sa venujú 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.

Mzdy sú uvádzané v pomere k priemernej mzde, alebo k priemernej mzde vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov, čo zabezpečuje porovnateľnosť medzi krajinami. Porovnanie miezd jednotlivých profesií je komplikovanejšie pre rozdielnu štruktúru kompenzácie. Dôležité je porovnávať čo najpodobnejších zamestnancov, ideálne s rovnakými kompetenciami, či zodpovednosťou. Pre niektoré skupiny slovenských zamestnancov však neexistuje v zahraničí dôveryhodná referenčná skupina (napr. zdravotníci v ambulantej 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 nefinančných benefitov.

²² Prepočet ÚHP na základe dát z prieskumov Štruktúra miezd v SR 2017 a Štruktúra miezd zamestnanců (ČR).

²³ Napríklad z dôvodu rôzneho zaradovania miestnej polície, železničnej polície a iných zložiek v rôznych krajinách.

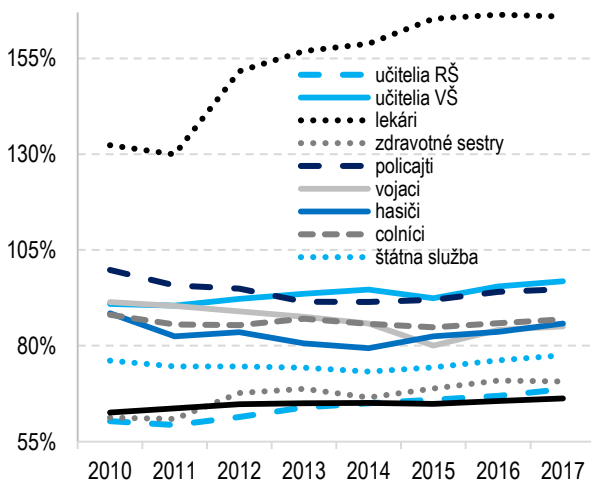
Graf 19: Rámcové medzinárodné porovnanie miezd (2014-2016; percentuálny rozdiel)



Zdroj: Príloha 4

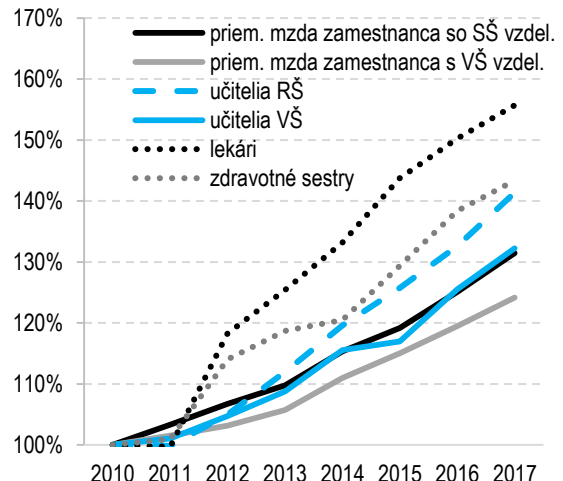
Rámcové medzinárodné porovnanie ukazuje, že výrazne viac oproti priemernej mzde ako v zahraničí zarábajú prokurátori²⁴, mierne viac sudcovia a policajti. Naopak mzdy učiteľov stále zaostávajú. Rozdiely sa pritom v ostatných rokoch znížili vďaka rýchlejšiemu nárastu v porovnaní priemernou mzdou v ekonomike. Plánované navýšenie plátov zdravotných sestier ich takmer dostane na medzinárodný priemer. V roku 2015 zarábali zdravotné sestry 97 % priemeru v hospodárstve (priemer EÚ 110 %), navýšením o približne 15 % v roku 2019 sa takmer dorovnajú na medzinárodný priemer (107 %) (IZP, ÚHP 2018). Pri porovnaní s ČR výrazne zaostávajú aj pracovníci v sociálnych službách. Úprava miezd na priemer krajín EÚ a OECD pre porovnané skupiny zamestnancov by stála ročne takmer miliardu eur, 70 % by tvorili mzdy učiteľov. Z početných skupín verejných zamestnancov porovnanie nezahŕňa vojakov a heterogénne skupiny (napr. nepedagogickí zamestnanci v školstve alebo zamestnanci samospráv). Diferencované zvyšovanie miezd sa javí vzhľadom na rozdiely medzi profesiami ako vhodný nástroj pre budúce zvyšovanie miezd.

Graf 20: Mzdy v pomere ku mzde VŠ vzdelaných



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

Graf 21: Rasty miezd (2010 = 100 %)



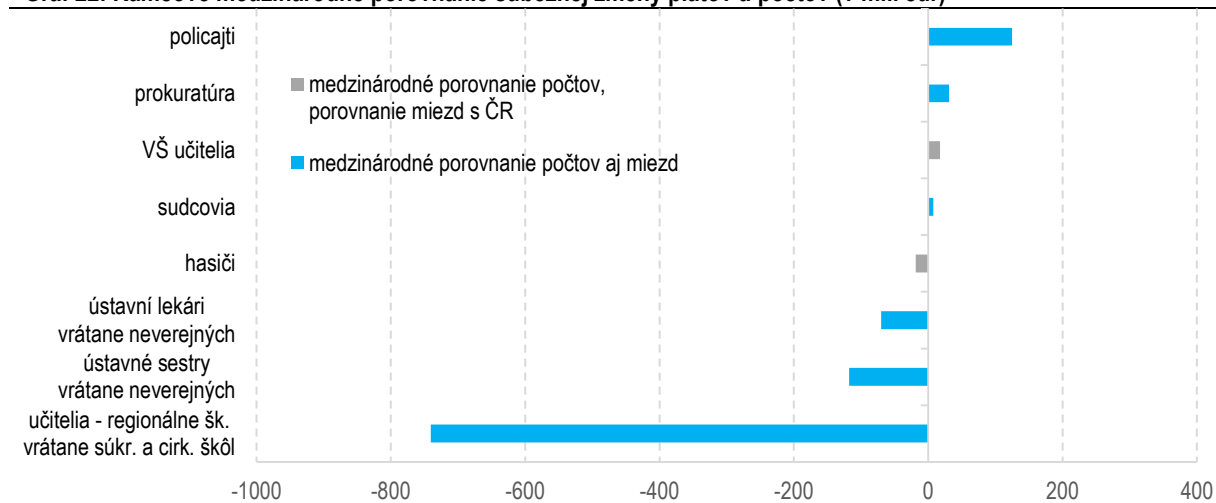
Zdroj: MF SR, NCZI, MŠVVaŠ SR, spracovanie ÚHP

Hrubý odhad súbežného dorovnania počtov a miezd na medzinárodný priemer by znamenal výrazné navýšenie mzdových prostriedkov pre regionálne školstvo, menší nárast pre zdravotníctvo. Objem mzdových prostriedkov by klesol v polícii, prokuratúre, mierne aj na vysokých školách a na súdoch. Celkové

²⁴ Na Slovensku majú prokurátori rovnaké platové podmienky ako sudcovia, v krajinách EÚ zarobia v priemere o 20 % menej.

náklady presahujú 750 mil. eur a podobne ako v predchádzajúcom prípade nezahŕňajú pracovníkov v oblasti sociálnych služieb, štátnych úradníkov a vojakov.

Graf 22: Rámcové medzinárodné porovnanie súbežnej zmeny platov a počtov (v mil. eur)



Zdroj: Príloha 3 a Príloha 4

Rozdielna miera zaostávania jednotlivých profesií vytvára priestor pre diferencované zvyšovanie platov.

Pomerne väčšia časť dodatočných zdrojov by mala smerovať do oblastí, ktorých zamestnanci zaostávajú v pomere ku priemerným mzdám voči kolegom v zahraničí najviac. Ďalšie zdroje je možné využiť okrem plošného zvyšovania všetkých miezd na výraznejšie dodatočné zvýšenie zaostávajúcim profesiám. 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 platov lekárov vo Veľkej Británii bez zlepšenia výsledkov (IMF, 2015).

2 Špecifiká zamestnanosti verejného sektora

- Práca pre štát poskytuje zvyčajne vyššiu istotu pracovného miesta a budúcich príjmov oproti súkromnému sektoru. Vyžaduje vyššie formálne vzdelanie a vzdanie sa niektorých činností (napr. podnikania).
- Odmeňovanie štátom je oproti súkromnému sektoru formalizovanejšie, kladie dôraz na vyžadované vzdelanie a prax, menej oceňuje ťažko definovateľnú produktivitu a výsledky. Platy vo verejnom sektore majú aj v medzinárodnom porovnaní nízky rozptyl.
- Väčší podiel výdavkov verejného sektora je vyplatených za formálnu prax (15 %) ako na odmeny (10 %). 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.
- Verejný sektor je finančne výrazne neatraktívny pre zamestnancov počas väčšiny produktívneho veku. Mzdy mladých zamestnancov zaostávajú menej, následne však rastú pomalšie ako v súkromnom sektore. Na konci produktívneho veku dosahujú opäť podobnú úroveň.
- Kolektívne vyjednávanie generuje rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní.
- Každoročne je v ústrednej štátnej správe neobsadených takmer 5 tisíc plánovaných miest (4 %), štvornásobok oproti priemeru krajín EÚ. Väčšinu neobsadených miest predstavujú policajti a vojaci. Dosiahnutie priemeru by znamenalo zrušenie 3,6 tisíc miest, čo predstavuje 48 mil. eur ročne.
- Celkové skutočné výdavky na kompenzácie²⁵ sa rokoch 2011 až 2017 rozpočtovali spoľahlivo²⁶, od rozpočtu sa líšili priemerne o 4 % (100 mil. eur ročne). Na detailnejšej úrovni má schválený rozpočet obmedzenú vypovedaciu hodnotu, z dôvodu vysokého podielu neobsadených miest u policajtov a vojakov, nerozpočtovania prostriedkov na odmeny v rámci kapitoly a upustenia od rozpočtovania miezd z eurofondov.

Verejný sektor zamestnáva takmer všetkých zamestnancov podľa dvanástich noriem, základnými normami sú zákon o štátnej službe²⁷ a o práci vo verejnom záujme²⁸. Sedem zákonov upravuje zväčša jedno špecifické povolanie - napríklad vojakov. Z medzinárodného hľadiska sa jedná 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 6).

2.1 Rozdiely v štruktúre odmeňovania

Špecifická legislatívna úprava jednotlivých odmeňovacích predpisov sa prejavuje aj v praxi odmeňovania. Kým v súkromnom sektore tvorí základná mzda²⁹ asi 84 % celkovej mzdy, vo verejnom až 90 %. Verejný sektor pritom významnejšiu časť základnej mzdy ako súkromný vypláca vo forme nárokovateľných príplatkov.

²⁵ Položky EKRK vstupujúce do kompenzácií zamestnancov podľa ESA 2010. Podrobné rozdelenie uvádza Príloha 2.

²⁶ 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.

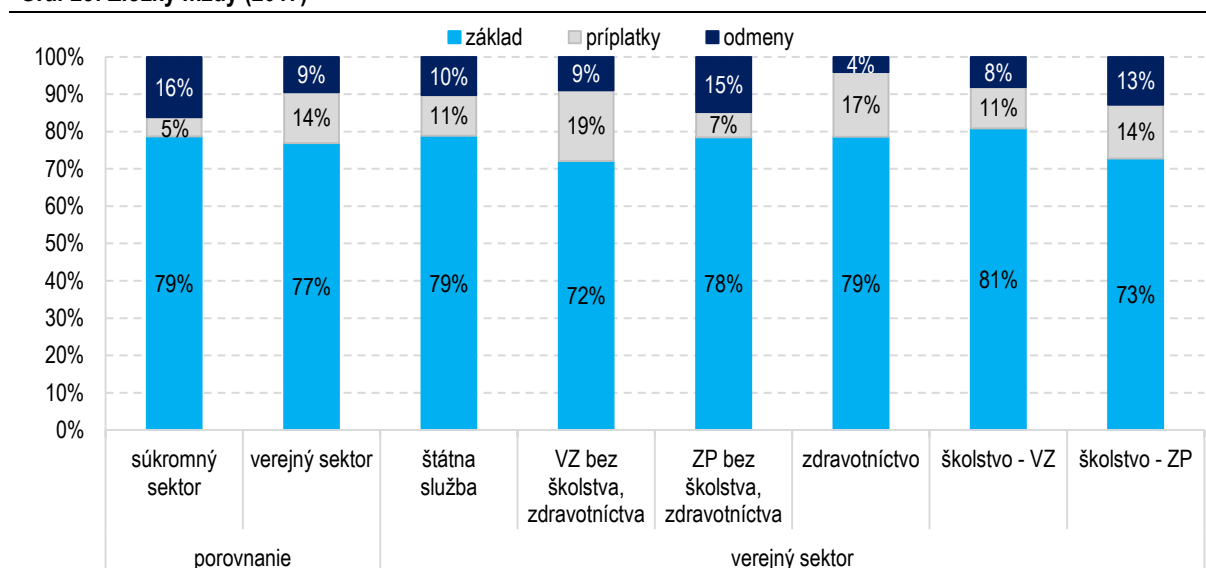
²⁷ Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe.

²⁸ Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

²⁹ Zahŕňa základnú či tarifnú mzdu, príplatky a náhrady vyplácané za neodpracované dni – dovolenky a štátne sviatky.

Spomedzi verejných zamestnancov majú najväčší podiel príplatkov aj odmien na mzde zamestnanci v štátnej službe. Na odmeny, typicky výkonnostné, dáva súkromný sektor 16 %, verejný sektor len 10 %.

Graf 23: Zložky mzdy (2017)



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

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Najbližším ekvivalentom základného platu v súkromnom sektore je vo verejnom sektore súčet tarifnej mzdy a osobného príplatku. Mzda väčšiny zamestnancov štátu je súčtom tarifnej mzdy, príplatkov a odmien. 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.

Najväčší podiel na príplatkoch v štátnej a verejnej službe má osobný príplatok. Najčastejšie je ohraničený 100 % výšky tarifného platu a jeho najbližším ekvivalentom v súkromnom sektore je osobné ohodnotenie. Jeho pridelenie a odobratie musí byť zdôvodnené. 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. Zamestnanci môžu dostať aj odmeny, ich výška zákonom obmedzená nie je.

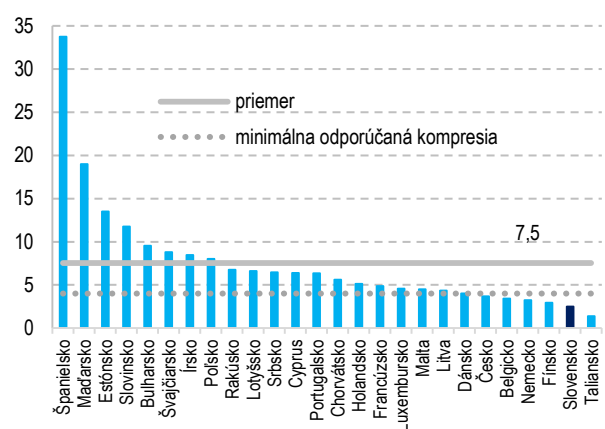
Platy vo verejnom sektore majú nižší rozptyl ako v súkromnom sektore. Napríklad, v štátnej službe je najvyšší tarifný plat 2,4 násobne vyšší ako najnižší možný plat, podľa medzinárodných inštitúcií by mal byť aspoň 4 násobný. Väčší podiel kvalifikovaných zamestnancov³⁰ ako v súkromnom sektore zarába hodinovú mzdu v blízkosti mediánu. Naopak väčší podiel zamestnancov v súkromnom sektore zarába ako nižšie, tak aj vyššie mzdy. 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 (Štaroňová, 2014). Podľa prieskumu Úradu vlády SR (Graf 25) je priemerná kompresia v štátoch EÚ 7,5, skutočná kompresia celkových príjmov v slovenskej štátnej službe je trojnásobná³¹. Medzinárodné inštitúcie odporúčajú pomer medzi najnižšou a najvyššou tarifou aspoň 4 násobný, pri zamestnancoch na najvyšších

³⁰ Ide o riadiacich pracovníkov, špecialistov a odborných a technických zamestnancov podľa ISCO klasifikácie.

³¹ Skutočná kompresia ako podiel medzi priemernou mzdou najvyššieho a najnižšieho decilu zamestnancov v štátnej službe na základe údajov ISCP.

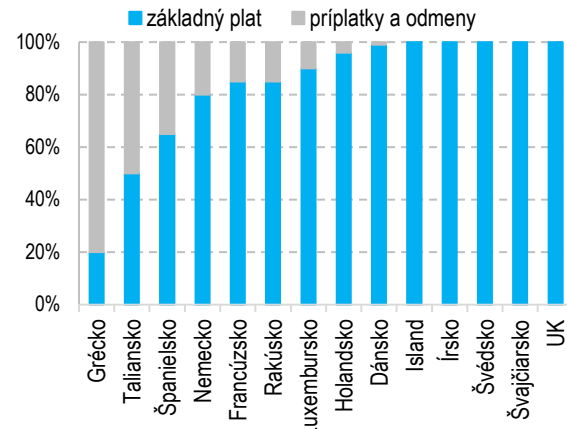
politických postoch by mali byť 7 až 10 násobný (Rabrenovic, 2013). Vo väčšine krajín tvorí základný plat aspoň 80 % celkovej kompenzácie (), podobná štruktúra platu je aj na Slovensku (Graf 23).

Graf 24: Rozptyl miezd v štátnej správe (2016)



Zdroj: ÚV SR

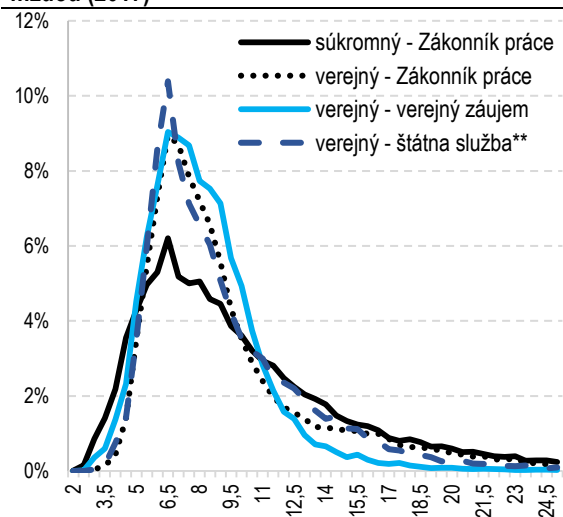
Graf 25: Štruktúra platu v OECD (2007)



Zdroj: World Bank, 2007

Najvýznamnejší zo všetkých príplatkov v štátnej a verejnej službe je osobný príplatok. Je priznaný za kvalitné plnenie služobných úloh. 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. 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 10 % celkového ohodnotenia, čo znižuje možnosť flexibilne odmeniť výkonnosť zamestnancov.

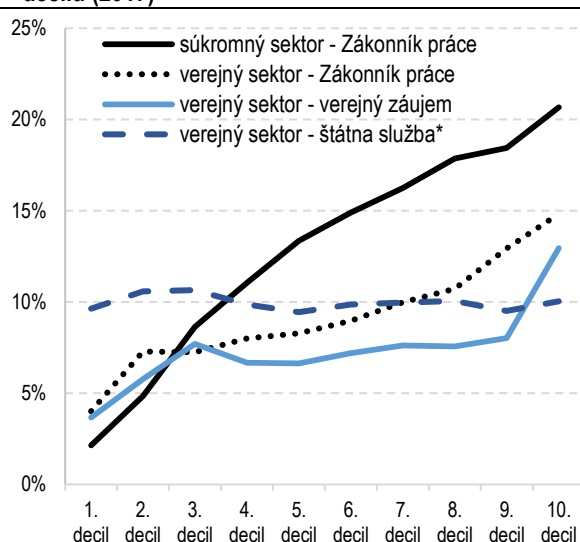
Graf 26: Podiel kvalifikovaných pracovníkov* s danou mzdou (2017)



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

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Graf 27: 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

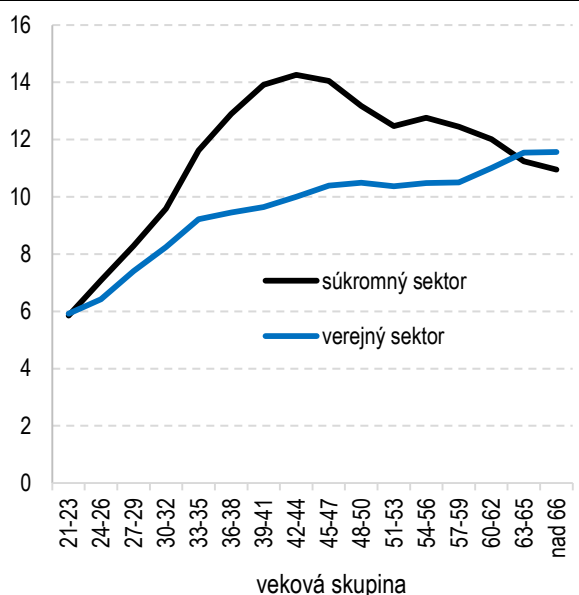
Verejný sektor je rovnostársky aj pri vyplácaní odmien. Kým v súkromnom sektore podiel odmien rastie s celkovou kompenzáciou zamestnanca, pre väčšinu verejných zamestnancov tvoria odmeny 7 až 10 % celkového príjmu bez ohľadu na príjem. Zamestnanci 2. až 9. mzdového decilu vo verejnom sektore dostali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

Zamestnanci, na ktorých profesie sa vzťahuje zvýšenie tarify za prax, majú podiel odmien nižší. Vplyv vekového automatu na podiel odmien je možné sledovať podľa odmeňovacieho predpisu. Zamestnanci verejného sektora odmeňovaní podľa Zákonníka práce, dostávajú v priemere rovnaký podiel odmien ako v súkromnom sektore (Graf 23). Naopak, profesie, na ktoré sa automaty vzťahujú, majú nižší podiel odmien – napríklad zamestnanci v zdravotníctve alebo vo verejnom záujme. 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.

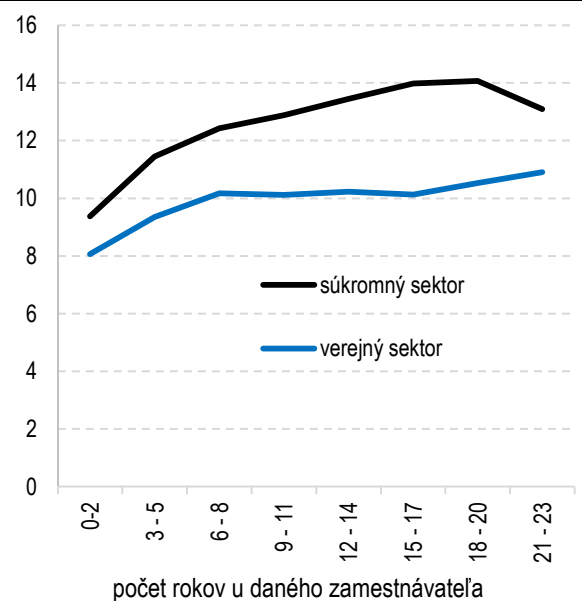
Mzda vo verejnom sektore rastie stabilne, pomalšie ako v súkromnom sektore. V súkromnom rastie na začiatku kariéry rýchlejšie, po dosiahnutí 40-42 rokov však začne klesať. Takýto profil miezd znamená, že medzera medzi mzdami vo verejnom a súkromnom sektore sa na začiatku kariéry zväčšuje. Verejný sektor má v dôsledku toho problém pritiahnúť a udržať si mladých, najmä vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov (Graf 28).

Graf 28: Hodinové mzdy v závislosti od veku zamestnanca, VŠ vzdelaní (2017)



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

Graf 29: Hodinové mzdy v závislosti od odpracovaných rokov v súčasnom zamestnaní, VŠ vzdelaní (2017)



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

Automatické zvyšovanie mzdy za prax tvorí 15 % mzdových výdavkov³² dotknutých skupín zamestnancov. Viaže mzdové prostriedky, ktorými súkromný sektor odmeňuje výkon. 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 %³³. Samotná dĺžka praxe má pritom len neurčitú spojitosť s výkonom.

³² Kvantifikácie na základe dát od SRP MF SR a Informačného systému o cene práce.

³³ 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 %.

Box 4: Platové automaty v zdravotníctve

Zdravotníckimi pracovníkmi v ústavnej starostlivosti sú jediní verejní zamestnanci, ktorých platový automat nevyplýva z požiadavky na nezávislosť³⁴. 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 rokov³⁵. 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, sviatkov či za nočnú prácu.

Tabuľka 1: 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 bude stáť v roku 2019 približne 17,3 mil. eur, spomalenie rastu na úroveň inflácie by znamenalo o 12,5 mil. eur nižší rast miezd.

Box 5: Zmena odmeňovania vo verejnom záujme

Novela zákona o odmeňovaní vo verejnom záujme schválená v roku 2018 čiastočne zjednodušila systém, neprinesla však zmenu filozofie odmeňovania. Znížil sa počet platových tabuliek, nezanedbateľný vplyv na mzdu majú naďalej odpracované roky. Zohľadňovaná doba odbornej praxe vzrástla z 32 na 40 rokov, tarifná mzda bude rásť počas celého obdobia rovnakým tempom, v priemere 0,5 % ročne. Rýchlejší rast základného platu v prvých rokoch kariéry by mohol znížiť zaostávanie miezd mladých zamestnancov verejného sektora za súkromným sektorom, v ktorom je rast miezd najvýraznejší v prvých rokoch. Rast základného platu za odbornú prax by mal súvisieť s dodatočnou produktivitou zamestnanca – ktorá pravdepodobne nerastie rovnakým tempom počas celej dĺžky kariéry. Rast základného platu za prax môže byť po dlhšom období vhodné spomaliť alebo

³⁴ Okrem zdravotníckych pracovníkov majú automatickú valorizáciu aj sudcovia, prokurátori a ústavní činitelia.

³⁵ 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.

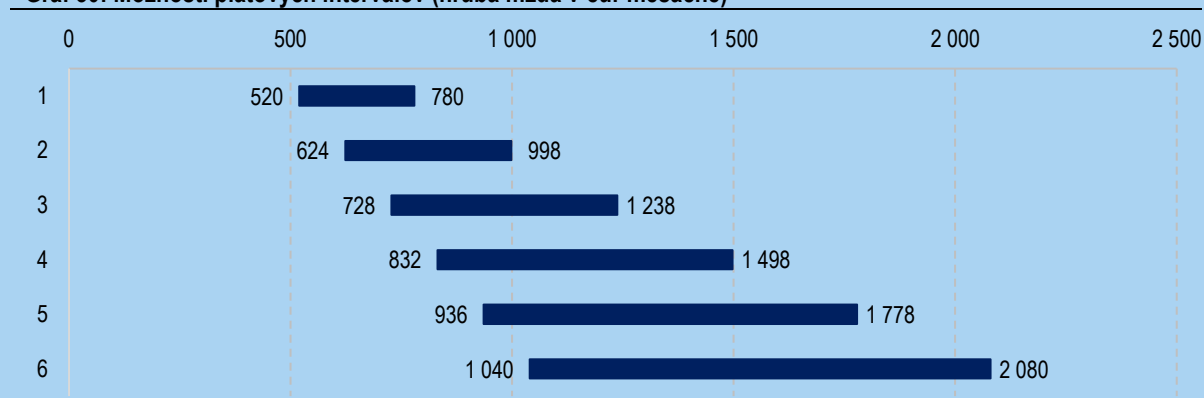
pozastaviť. Znížil sa aj počet platových tabuliek, tri rôzne tabuľky boli zlúčené do jednej. Ostala však dvojrozmerná, zohľadňujúca pracovnú činnosť a dĺžku odbornej praxe.

V systéme ostalo množstvo príplatkov, často marginálnych (napr. príplatok za starostlivosť a vedenie služobného motorového vozidla do výšky max. 20 eur). Sprehľadnenie by prinieslo ponechanie len príplatkov podľa Zákonníka práce, dodatočné povinnosti je možné kompenzovať inak.

Atraktivitu verejného zamestnávania môže zvýšiť flexibilnejšie odmeňovanie zohľadňujúce kvalitu zamestnancov, nie formálne zaradenie alebo počet odslužených rokov. Jednou z alternatív ako dosiahnuť vyššiu flexibilitu a priestor pre odmeny je zavedenie širších odmeňovacích pásiem. Intervaly kladú dôraz na rozvoj individuálnej kariéry, flexibilné role a rast schopností (Armstrong, 2009). Zmena systému by priniesla väčšiu slobodu rozhodovania. S tým je ale spojená aj väčšia zodpovednosť vedúcich zamestnancov.

Namiesto dvojrozmernej platovej tabuľky odmeňujúcej prácu a pracovnú činnosť by mohlo existovať niekoľko mzdových intervalov so začiatkom podľa nárokov pre stupne náročnosti práce podľa Zákonníka práce. Šírka pásma jednotlivých intervalov by mala rásť s náročnosťou práce.

Graf 30: Možnosti platových intervalov (hrubá mzda v eur mesačne)



Zdroj: ÚHP

Zrušenie zvyšovania platu z dôvodu praxe by mohlo uvoľniť finančné prostriedky na mzdy dnes nekonkurenčne ohodnotených skupín. Napríklad mzdy mladých zamestnancov, ktorým by mal plat na začiatku kariéry rásť najrýchlejšie, tak ako je to pri vysokoškolsky vzdelaných zamestnancoch v súkromnom sektore (Graf 28).

2.2 Kolektívne vyjednávanie

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 2.3). Nepriamo vláda ovplyvňuje výdavky zamestnancov s automaticky indexovanou mzdou (lekári, zdravotné sestry) alebo počet zamestnancov v samosprávach³⁶.

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.

³⁶ Vplyv vlády na zamestnanosť v samosprávach tvorí predovšetkým určovanie minimálnych mzdových nárokov v platovej stupnici.

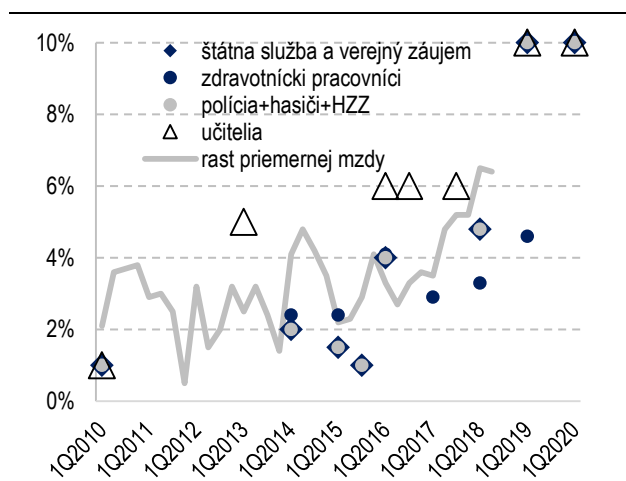
Spoločným záujmom strán vyjednávania je sociálny zmiar, ktorý vytvára predvídateľné prostredie a znižuje šancu štrajkov.

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 hospodárstva³⁷. 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.

Prax kolektívneho vyjednávania vo verejnom sektore na Slovensku generuje rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní. Napriek 6 rôznym platovým tabuľkám³⁸ 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 zamestnancov v štátnej a verejnej službe (okrem učiteľov) sa od roku 2013 nelíšili, s výnimkou učiteľov kde 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.

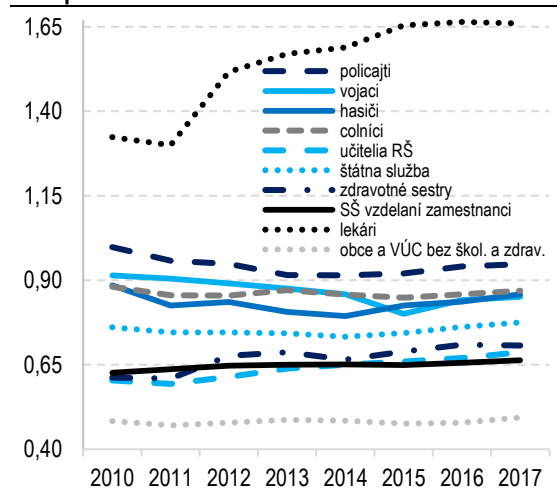
Rovnakú valorizáciu o 10 % pre takmer všetky skupiny zamestnancov³⁹, vrátane učiteľov, prinesie kolektívna zmluva na roky 2019 a 2020. Ide o prvú kolektívnu zmluva vyššieho stupňa uzatvorenú na obdobie dlhšie ako jeden rok, čo umožní lepšie plánovanie zdrojov a môže zabezpečiť sociálny zmiar na dlhšie obdobie.

Graf 31: Vyjednaný rast plátov vybraných skupín (% rastu oproti rovnakému obdobiu predchádzajúceho roka)⁴⁰



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

Graf 32: Priemerná mzda ako násobok priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných osôb (II. st.) v hospodárstve



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

³⁷ Ide o kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa, ktorá sa dohaduje pre jednotlivé hospodárske odvetvia v celoštátnom alebo regionálnom meradle.

³⁸ Do kolektívneho vyjednávania od roku 2019 budú vstupovať iba 4 platové tabuľky.

³⁹ Vo verejnom záujme v roku 2019 je valorizácia plátov vykonaná zmenou systému odmeňovania. V priemere je valorizácia taktiež 10 %.

⁴⁰ V roku 2014 bola valorizácia plátov o 16 eur. V grafe je zohľadnený priemerný nárast napriek odmeňovacím predpismi.

Priemerné platy medzi rokmi 2010 až 2017 vo verejnom sektore rástli pomalšie ako v hospodárstve, valorizácia dosiahla 18 % pre štátnych a verejných zamestnancov. V sledovanom období vzrástli priemerné mzdy v hospodárstve o takmer 32 %, priemerné mzdy zamestnancov v štátnej a verejnej správe však rástli o 26 %. Základné tarify štátnych a verejných zamestnancov vzrástli iba o 18 %, zvyšok tvorili iné zložky kompenzácie. Základné tarify rástli rýchlejšie učiteľom, za rovnaké obdobie vzrástli o 38 %. Diferenciácia valorizácie plátov učiteľov je potrebná a nevyhnutná. Z pohľadu priemernej mzdy rástli učitelia z veľmi nízkej bázy, ich priemerné platy presiahli priemer stredoškolsky vzdelaných zamestnancov v hospodárstve v roku 2015 (Graf 32).

Prax kolektívneho vyjednávania vo verejnom sektore na Slovensku generuje rovnakú relatívnu valorizáciu pre väčšinu profesií napriek ich rozdielnej konkurencieschopnosti v odmeňovaní. Riešením by mohli byť zmeny vedúce k oddeleniu vyjednávania o jednotlivých profesiách alebo zavedenie špecifickej sektorovej minimálnej mzdy. Diferencovaný prístup k valorizácii plátov zvolila v roku 2018 napr. Česká republika⁴¹. Princíp decentralizovaného vyjednávania kopírujúci odvetvové vyjednávania podľa OECD prináša ešte väčšie prínosy v menšej mzdovej nerovnosti a zamestnávani a to aj v prípade vylúčených skupín zamestnancov, nakoľko zohľadňujú podmienky na nižšej úrovni (OECD, 2018a).

Prenesenie vyjednávani na odvetvovú alebo lokálnu úroveň môže zobjektívniť potreby danej profesie a regiónu. Iné odmeňovanie v regiónoch s vyššími priemernými mzdami majú v niektorých štátoch učitelia, policajti alebo úradníci⁴². Vtedy štát na národnej úrovni určuje iba minimálne mzdové nároky a v regiónoch aplikuje mzdovú diferenciáciu prostredníctvom kolektívne vyjednaných príplatkov. Príkladom je Veľká Británia, učiteľ v centre Londýna zarobí nominálne o 17 % viac ako v zvyšku krajiny alebo aj Česká republika, kde sa o ďalších pracovných podmienkach a nefinančných pracovných benefitoch vyjednávalo na úrovni krajov (Kahancová, Martišková, 2016). Lokálnejšie kolektívne vyjednanie zohľadňujúce lepšie záujmy samospráv by umožnila deregulácia miezd neprofesionálnych zamestnancov (výkony vo verejnom záujme).

Významnú úlohu vo vyjednávaní môžu zohrať tzv. úrady pre revíziu miezd⁴³ určujúce odporúčanú mieru valorizácie. Vo Veľkej Británii (školsťvo, polícia) navrhujú úrady pre revíziu miezd vláde mieru valorizácie zohľadňujúc ekonomické premenné ako aj rozpočtové obmedzenia. Vláda odporúčania môže odmietnuť, v takom prípade je odporúčanie iba zverejnené a implementuje sa rozhodnutie vlády. Zodpovednosť je presunutá z kolektívneho vyjednávania na nezávislý orgán, čo dopolitizuje proces stanovenia miezd.

2.3 Nástroje regulácie zamestnanosti

Hlavným nástrojom vlády na riadenie zamestnanosti v rozpočtových kapitolách štátnej správy je stanovenie maximálnej výšky ročných mzdových výdavkov. Výšku mzdových výdavkov ústredných orgánov štátnej správy stanovuje NR SR zákonom o štátnom rozpočte. Počet zamestnancov ústredných orgánov a systemizáciu uniformovaných profesií určuje vláda uznesením⁴⁴.

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

⁴¹ Vládní návrh zákona o štátnom rozpočte České republiky na rok 2019, Česká republika.

⁴² Napríklad v Nemecku podľa spolkových krajín, Švédsku určujúcom iba minimálny rast, alebo Veľkej Británii, ktorá má rôzne formy stanovenia odmeňovania (od regionálnych aspektov až po nezávislý posudzovací orgán).

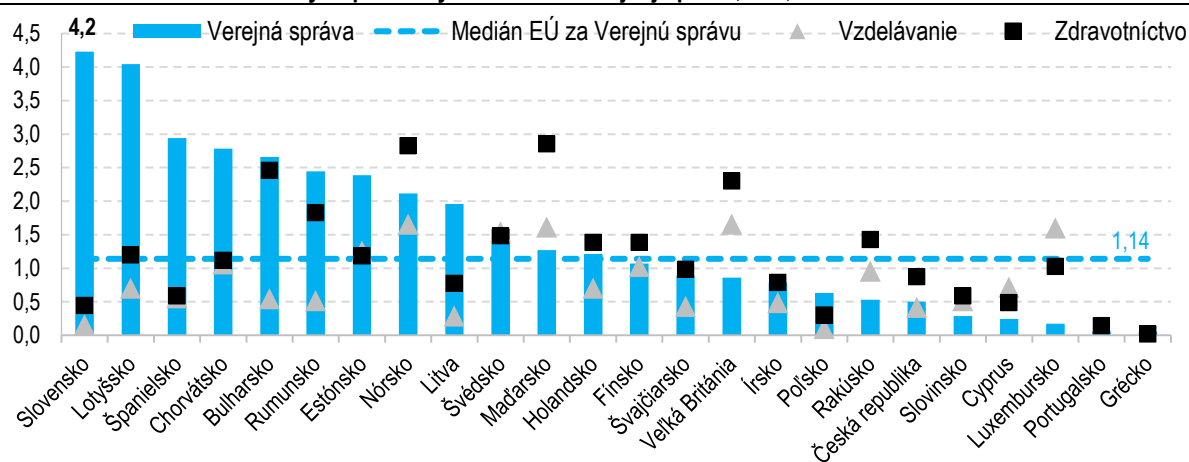
⁴³ Oficiálny názov v UK je *Pay Review Bodies*.

⁴⁴ Počty zamestnancov a mzdových výdavkov kapitol rozpočtu sú uvedené Príloha 12.

ústavnej starostlivosti si počet zamestnancov určujú sami. 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), kontrolou alebo delegovaním zástupcov, ktorí sa spolupodieľajú na riadení.

Podľa údajov Eurostatu⁴⁵ má Slovensko oproti mediánu EÚ štvornásobok voľných pracovných miest v odvetví verejnej správy⁴⁶. Vysoký podiel neobsadených miest v odvetví verejnej správy je dlhodobým javom, pritom z pohľadu celej ekonomiky alebo iných odvetviach verejnej zamestnanosti s menšou priamou kontrolou štátu (vzdelávanie a zdravotníctvo), patrí Slovensko medzi krajiny s nižšou mierou voľných pracovných miest.

Graf 33: Priemerná miera voľných pracovných miest vo verejnej správe, v %, 2011-2017



Zdroj: Eurostat, spracovanie ÚHP

Ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy (kapitoly rozpočtu) neobsadia každoročne v priemere 5 tisíc zo 128 tisíc rozpočtovaných miest. Väčšinu neobsadených miest tvoria policajti a vojaci. Z celkovej 4,2 % miery neobsadených miest v odvetví verejnej správy tvoria 95 % rozpočtované ale neobsadené miesta v kapitolách rozpočtu (Graf 33). Ide o 4 % rozpočtovaných pracovných miest, bežná miera neobsadenosti je v krajinách EÚ 1,14 %.⁴⁷ Väčšinu neobsadených miest predstavujú policajti a vojaci, v roku 2017 tvorili 71 % z celkového počtu neobsadených miest v ústrednej štátnej správe (3,9 tisíc z 5,5 tisíc miest).

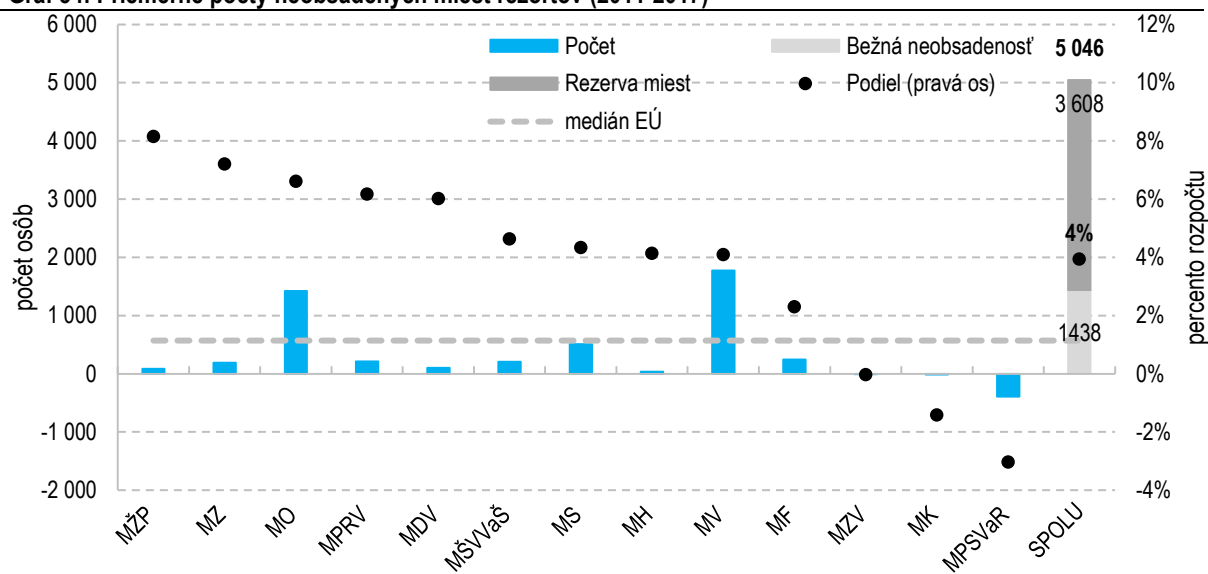
Takmer všetky ministerstvá majú vyššiu mieru voľných pracovných miest oproti bežnej neobsadenosti v zahraničí. Dlhodobo vysoký podiel neobsadených miest má hlavne ministerstvo vnútra (1,8 tisíc miest, 4 % plánu) a obrany (1,4 tisíc miest, 7 % plánu). Vyšší než priemerný podiel neobsadených miest štátnej správy má aj MŽP SR (86 miest, 8 %) a MZ SR (188 miest, 7 %). Plánovaný počet pracovných miest priemerne prekročovali MPSVaR SR a MK SR.

⁴⁵ Labour Force Survey, Job Vacancy Statistics, Dostupné online: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/job-vacancies/database>

⁴⁶ Verejná správa ako podkategória NACE je užší pojem ako je definícia sektora verejnej správy podľa ESA 2010 (definované v Box 2), zahŕňa najmä úradníkov a ozbrojené zložky, nezahŕňa školstvo a zdravotníctvo.

⁴⁷ Miera neobsadenosti vo verejnej správe bola v rokoch 2011-2017 najvyššia zo všetkých sektorov hospodárstva na Slovensku. Priemerne prevyšovala mieru neobsadenosti v celej ekonomike 4,8 násobne, mediánovo 5,2 násobne.

Graf 34: Priemerné počty neobsadených miest rezortov (2011-2017)

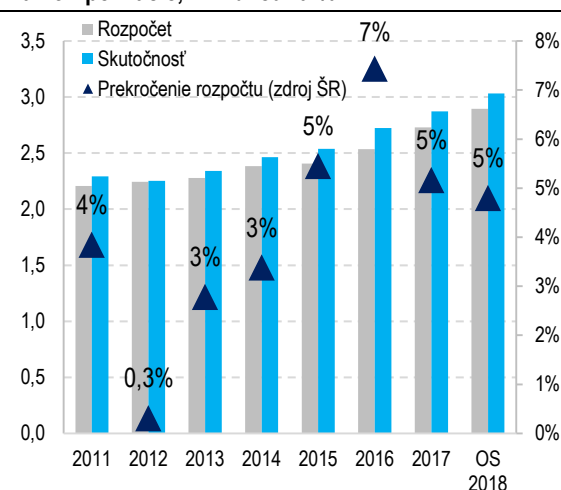


Zdroj: SRP MF SR, Eurostat, spracovanie ÚHP

Počet neobsadených miest dlhodobo nad mediánom EÚ naznačuje buď problém s obsadzovaním miest alebo nesprávne stanovený počet potrebných pracovníkov. Dosiahnutie rovnakej miery neobsadenosti ako v zahraničí za predpokladu, že organizácie vedú zabezpečiť potrebnú úroveň poskytovaných služieb s aktuálnym počtom zamestnancov by znamenalo zníženie o 3,6 tisíc neobsadených miest a uvoľnenie 48 mil. eur ročne⁴⁸.

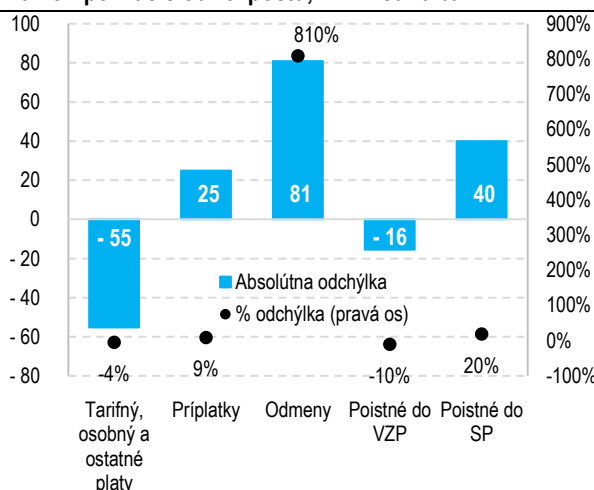
Celkové skutočné výdavky na kompenzácie⁴⁹ sa rokoch 2011 až 2017 rozpočtovali spoľahlivo⁵⁰, od rozpočtu sa líšili priemerne o 4 % (100 mil. eur ročne)⁵¹. Z dôvodu vysokého podielu neobsadených miest, nerozpočtovania miezd z eurofondov a zmien v štruktúre rozpočtu počas roka má schválený rozpočet obmedzenú vypovedaciu hodnotu.

Graf 35: Rozpočtované a skutočné výdavky na kompenzácie, v mld. eur a %



Zdroj: MF SR, spracovanie ÚHP

Graf 36: Priemerné odchýlky zložiek výdavkov na kompenzácie od rozpočtu, v mil. eur a %



Zdroj: MF SR, spracovanie ÚHP

⁴⁸ Vypočítané ako súčin voľných pracovných miest a priemerného mzdového výdavku na pracovníka v ústredných orgánoch štátnej správy.

⁴⁹ Položky EKRK vstupujúce do kompenzácií zamestnancov podľa ESA 2010.

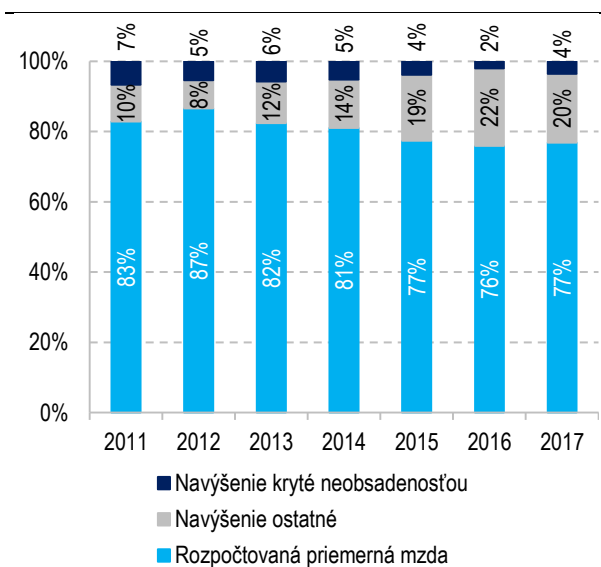
⁵⁰ Väčšinu nárastu vysvetľuje valorizácia, ktorá sa v schválenom rozpočte nachádza na nemzdových položkách. Zahraničné štandardy (PEFA Framework for Assessing Public Financial Management) považujú 5 % odchýlku skutočných výdavkov od rozpočtu v súlade so spoľahlivým rozpočtom.

⁵¹ Výdavky zo zdroja ŠR, bez eurofondov, spolufinancovania a iných zdrojov.

Priemerné mzdy zamestnancov ústredí (aparátov) sú obvykle o 20 % (330 eur) vyššie ako rozpočtované. Pri porovnaní priemernej mzdy rozpočtovaného počtu zamestnancov a výdavkov na začiatku a konci roka, sú priemerné mzdy zamestnancov ústredných úradov o 20 % vyššie (napríklad 1 439 eur a 1 873 eur v roku 2017). Skutočná priemerná mzda zamestnancov ústredí (prevažne centrálnych ministerstiev) dosahuje 93 % priemeru vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov pracujúcich v Bratislave, plánovaná by dosahovala len 74 % priemeru.

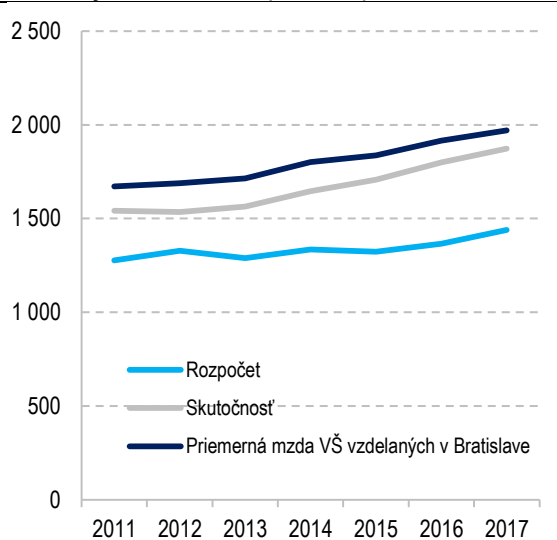
Viac ako polovicu z celkového navýšenia o 20 % (330 eur) priemernej mzdy tvoria mzdové prostriedky hradené z eurofondov, ktoré sa na mzdových položkách nerozpočtujú vôbec. Ide najmä o pracovníkov zabezpečujúcich realizáciu operačných programov (tzv. administratívne kapacity).⁵² Štvrtinu nárastu tvoria prostriedky plánované na neobsadené miesta. Ďalšiu pätinu predstavujú zmeny zohľadnené v upravenom rozpočte ešte pred začiatkom roka. Ide najmä o valorizáciu, či hmotnú stimuláciu⁵³. 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.

Graf 37: Príspevky rôznych vplyvov na rast priemernej mzdy zamestnancov aparátov oproti rozpočtu



Zdroj: SRP MF SR, spracovanie ÚHP

Graf 38: Porovnanie rozpočtovaných a skutočných priemerných miezd s priemernou mzdou VŠ vzdelaných v Bratislave (v eurách)



Zdroj: SRP MF SR a ŠÚ SR, spracovanie ÚHP

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 osemnásobne (+80 mil. eur ročne), dlhodobo sú však rozpočtované len na 0,5% rozpočtu celkových mzdových kompenzácií. Skutočné vyplatené odmeny predstavujú 6 % celkových miezd, v súkromnom sektore je to 16 %. Zdrojom na odmeny sú aj ušetrené prostriedky v dôsledku práceneschopnosti zamestnancov. Odmeny by mohli byť rozpočtované pri zachovaní súčasného objemu peňazí a znížení počtu pracovných miest o dlhodobo neobsadené. Objem prostriedkov určený na odmeny by tak nebol podmienený nesúvisiacimi faktormi, ktoré nie sú

⁵² 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.

⁵³ Prostriedky určené na udržanie existujúcich pracovníkov, t.j. na odmeny a osobný príplatok.

plne pod kontrolou zamestnávateľa (napríklad práceneschopnosť zamestnancov, či neobsadené pracovné miesta).
Zvýšila by sa tým predvídateľnosť rozpočtu a umožnilo by sa lepšie riadenie ľudských zdrojov.

Box 6: 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 priradení k odmeňovacej tabuľke podľa vykonávanej profesie. Zamestnancov podľa zákona o výkone práce vo verejnom záujme môžu zamestnávať aj ústredné orgány štátnej správy.

Zamestnanci v štátnej službe môžu pracovať iba na ústredných orgánoch a vo vybraných odboroch činností štátnej služby⁵⁴. Odbornú činnosť pri riadení štátu vykonávajú úradníci na ministerstvách a iných orgánoch s prevažne celoštátnou pôsobnosťou a orgánoch vykonávajúcich kompetencie štátu v miestnej správe⁵⁵. Väčšina zamestnancov v štátnej službe je odmeňovaná podľa tabuľky určenej v zákone o štátnej službe, časť je odmeňovaná podľa tabuliek špecifických pre konkrétnu inštitúciu⁵⁶. Tabuľky sledujú rovnakú logiku ako zákon o štátnej službe. Líšia sa iba úrovňou mzdy v jednotlivých platových triedach, rozdiel môže byť až 20 %.

V sektore verejnej správy, okrem štátnej správy, 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 záujme⁵⁷, mzda je však rovnaká bez rozdielu na odmeňovací predpis.

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 predpisov⁵⁸. 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

⁵⁴ Nariadenie vlády č. 113/2017 Z. z. určuje odbory štátnej služby, v ktorých vykonávajú činnosť zamestnanci podľa štátnej služby.

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

⁵⁶ Ide o Kanceláriu Národnej rady SR, Kanceláriu prezidenta SR, Najvyšší kontrolný úrad SR, Úrad verejného ochrancu práv a Kancelárie Ústavného súdu SR.

⁵⁷ Upravené v § 1, ods. 3 zákona č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.

⁵⁸ Napr. sudcovia, prokurátori, policajti, vojaci.

predlžujú nadčasy nad rámec Zákonníka práce. Väčšina verejných zamestnancov má nárok na týždeň dovolenky navyše oproti Zákonníku práce (Príloha 5).

Časť verejných zamestnancov má vyššiu ochranu pred stratou zamestnania. Niektorých zamestnancov (napr. sudcov a prokurátorov) je možné prepustiť iba vo výnimočných prípadoch⁵⁹. Ich povolanie končí dosiahnutím veku 65 rokov, kedy je možné ich odvolať⁶⁰. Vyššiu mieru ochrany tiež požívajú zamestnanci v štátnej službe, ktorí môžu žiadať prešetrenie pri prepustení⁶¹ a nárok na odstupné im vzniká po jednom roku.

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.

⁵⁹ Právoplatné odsúdenie za trestný čin, zánik voliteľnosti do NR SR a iné.

⁶⁰ Prokurátora môže generálny prokurátor odvolať po dosiahnutí 65 rokov. Sudcu môže odvolať prezident po dosiahnutí 65 rokov.

⁶¹ Pri prepustení z dôvodu organizačnej zmeny alebo straty pozície vedúceho zamestnanca. Prešetrenie výpovede má odporúčací charakter.

3 Porovnanie zamestnancov verejného a súkromného sektora

- Trhy práce vo súkromnom a verejnom sektore (definované podľa vlastníctva; Box 7) sú výrazne odlišné – vykonávanými povolaniami aj charakteristikami pracujúcich. Verejní zamestnanci pracujú najmä v školstve, súkromní v priemysle. Mobilita ľudského kapitálu medzi sektormi je nízka.
- Zamestnanci vo verejnom sektore sú oproti tým v súkromnom starší, zároveň dlhšie zotrávajú v jednej organizácii. Verejný sektor starne rýchlejšie ako súkromný, takmer tretina verejných zamestnancov bude o 10 rokov v dôchodkovom veku. Verejný sektor má problém s pritiahnutím a udržaním si mladých zamestnancov. Ženy tvoria dve tretiny zamestnancov vo verejnom sektore.
- Verejní zamestnanci sú v priemere vzdelanejší a vykonávajú náročnejšie činnosti ako v súkromnom sektore. Ich priemerná hrubá mesačná mzda je tesne nad úrovňou priemernej mzdy v hospodárstve.
- Vysokoškolsky vzdelaní zamestnanci vo verejnom sektore sú menej šikovní ako ich rovnako vzdelaní kolegovia v súkromnom sektore, avšak podobne šikovní ako verejní zamestnanci v zahraničí.
- Vyššiu hodinovú mzdu ako je medián na rovnakej pozícii v súkromnom sektore zarába 55 % verejných zamestnancov. Vysokoškolsky vzdelaní verejní zamestnanci oproti priemeru VŠ vzdelaných zarobia mesačne až o 16 % menej.
- 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.
- Profesná prémie práce pre štát sa regionálne líši, rozdiel medzi prémieou v Bratislave a mimo nej môže dosahovať až 50 %.
- Po prestupe do súkromného sektora si najviac polepšili zamestnanci do 25 rokov, stredoškolsky vzdelaní a muži. Odmeňovanie týchto skupín by malo byť bližšie analyzované.

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 prémie 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 náborom 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.

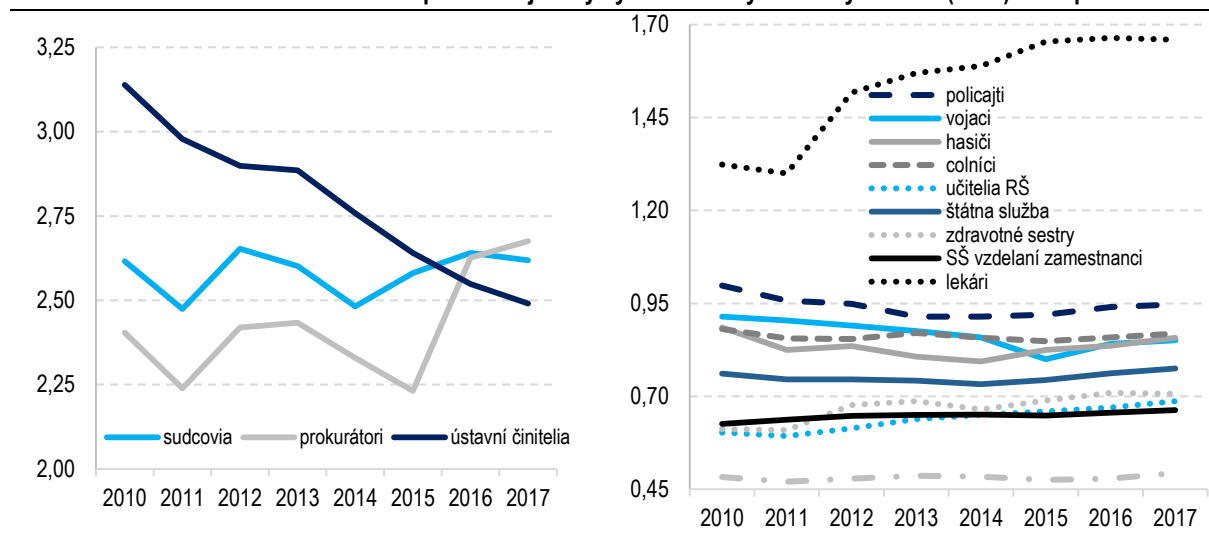
Priemerná hrubá mesačná mzda⁶² zamestnancov vo verejnej správe je na Slovensku tesne nad úrovňou priemernej hrubej mesačnej mzdy v hospodárstve, vysokoškooláci vo verejnom sektore však oproti priemeru vysokoškoolákov v hospodárstve zaostávajú o 16 % (250 eur).⁶³ Sudcovia, prokurátori a ústavní činitelia majú príjem na úrovni približne 2,5 násobku priemernej mzdy vysokoškolsky vzdelaných osôb. Ostatné

⁶² Tento ukazovateľ zahŕňa aj odmeny a príplatky. Ak nie je uvedené inak, tak uvedená charakteristika platí pre všetky ukazovatele označené ako „priemerná hrubá mesačná mzda“. Zdroj MF SR a RIS.

⁶³ Porovnanie v kapitole 1 zahŕňa kompenzácie zamestnancov a definíciu verejného sektora podľa metodiky ESA 2010, dáta v tejto kapitole zahŕňajú hrubé mzdy a verejný sektor je definovaný podľa vlastníctva. Preto nie je možno priamo porovnávať dosiahnuté výsledky.

zamestnania podľa osobitných predpisov sú odmeňované nižšie ako je priemerná mzda vysokoškolsky vzdelaných osôb, avšak nad úrovňou priemernej mzdy v hospodárstve.

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



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

3.1 Zručnosti, vzdelanie, vek a pohlavie zamestnancov

Zamestnanci súkromného a verejného⁶⁴ 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 ich pracuje v priemysle a veľkoobchode a maloobchode, kde nemá verejný sektor takmer žiadnu zamestnanosť. 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 3.4).

Tabuľka 2: Sektorová štruktúra vo verejnom a súkromnom sektore (2017)

NACE sektor	počet zamestnancov (v tis.)		podiel	
	verejný	súkromný	verejný	súkromný
Vzdelávanie	158	15	34%	1%
Verejná správa a obrana; povinné sociálne zabezpečenie	117	2	25%	0%
Zdravotníctvo a sociálna pomoc	69	61	15%	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	469	1 393	100%	100%

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

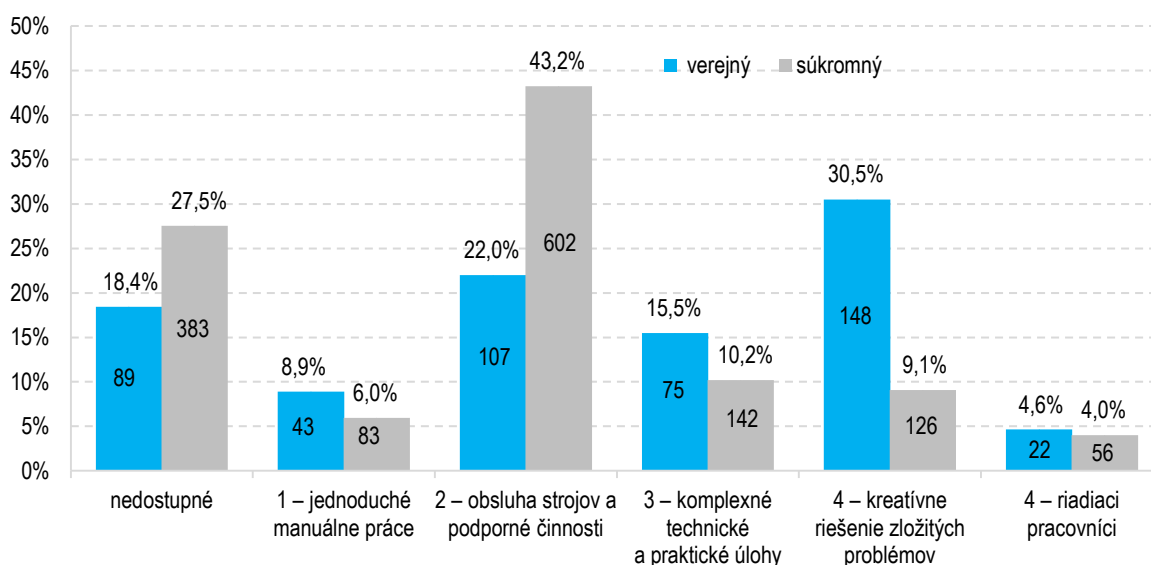
Pracovníci vo verejnom sektore vykonávajú podľa klasifikácie povolání ISCO v priemere náročnejšiu prácu ako pracovníci v súkromnom sektore. Až 35 % z nich vykonáva prácu patriacu do najnáročnejšej kategórie⁶⁵,

⁶⁴ 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 7.

⁶⁵ 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

v súkromnom je ich iba 13 %. Do tejto skupiny patria aj riadiaci pracovníci, tých je v súkromnom sektore približne 4 %, vo verejnom mierne viac. 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. Porovnanie využíva zaradenie zamestnancov v klasifikácii ISCO, ktoré je deklarované zamestnávateľmi. Napriek tomu, že obsah práce zamestnancov v rovnakom povolani vo verejnom a súkromnom sektore môže byť odlišný, pri začlenení zamestnancov v tomto detaile vyžadovaných zručností by zásadné rozdiely byť nemali.

Graf 40: Pracovníci podľa vyžadovaných zručností (podiel v % a počet v tis. osôb, 2017)



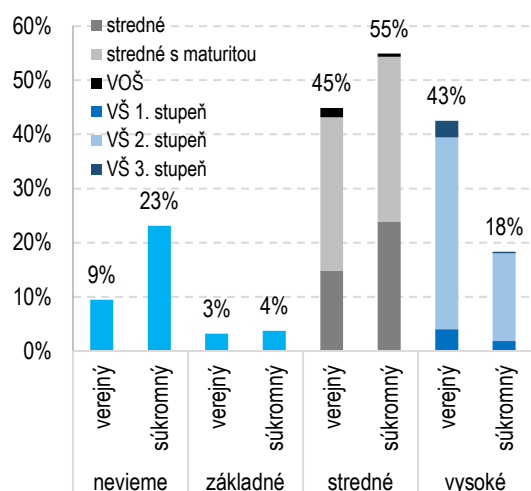
Pozn.: Bez ozbrojených zložiek.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Pre verejný sektor je, v súlade s požadovaným vzdelaním, typické vyššie vzdelanie zamestnancov. Až 42 % z nich má vysokoškolské vzdelanie, v súkromnom sektore je ich iba 18 % (Graf 41). Takmer tri štvrtiny zamestnancov vo verejnom sektore má aspoň maturitu, v súkromnom je takých približne polovica. Vzhľadom k povahe práce v jednotlivých sektoroch to nie je prekvapujúce – verejní zamestnanci vo väčšej miere vykonávajú odborné činnosti vyžadujúce formálne vyššie vzdelanie. Súkromní zamestnanci pracujúci najmä v priemysle či službách majú vo väčšej miere stredoškolské vzdelanie.

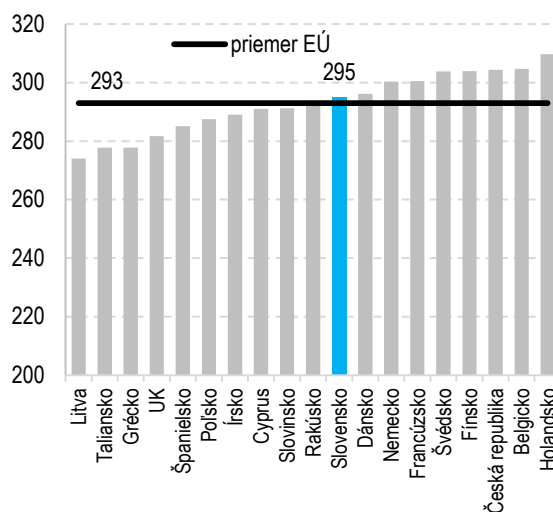
jednoduché a rutínnej práce, obsluhu a nastavovanie strojov či jednoduchú prácu s informáciami. Zamestnania vo vyšších kategóriách zručností si vyžadujú vyššiu gramotnosť, viac samostatnej a kreatívnej práce a rozsiahle a podrobné znalosti v odbore. Z pracovníkov v najvyššej kategórii boli pre lepšiu porovnateľnosť ešte oddelení riadiaci pracovníci.

Graf 41: Vzdelanostná štruktúra (2017)



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

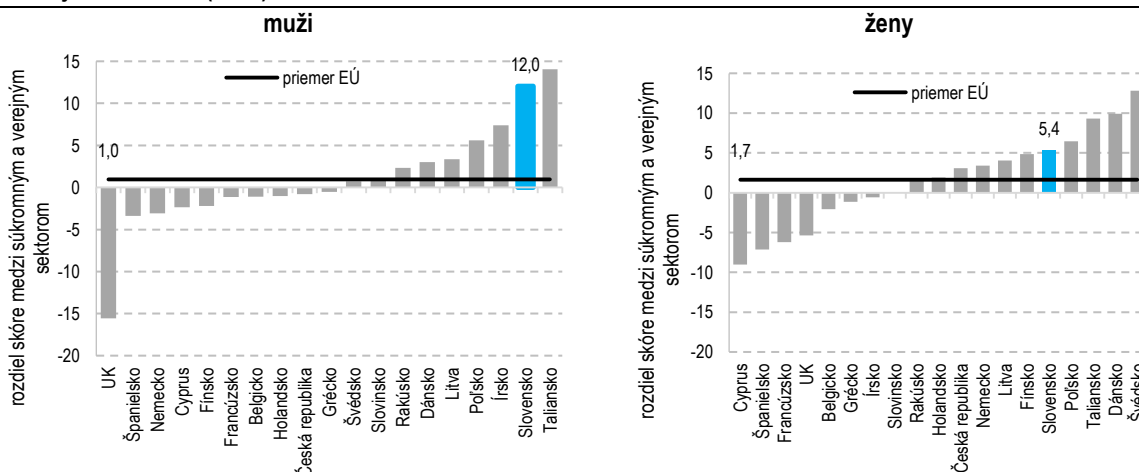
Graf 42: Bodový zisk vzdelaných verejných zamestnancov v testovaní zručností PIAAC (2013)



Zdroj: PIAAC, OECD, prepočty ÚHP

Zamestnanci verejného sektora s vysokou školou sú ale menej šikovní ako ich kolegovia v súkromnom sektore, sú však porovnateľne šikovní ako zahraniční kolegovia. Rozdiel medzi zručnosťami verejného a súkromného sektora patrí medzi najväčšie, spôsobujú ho najmä muži. Ukazujú to dáta z medzinárodného merania PIAAC z roku 2013 merajúceho čitateľskú a numerickú gramotnosť a využívanie informačných technológií pri riešení problémov. Rozdiel medzi mediánovým skóre mužov v súkromnom a verejnom sektore je druhý najvyšší zo sledovaných krajín (Graf 43), rozdiel u žien je nižší, ale stále medzinárodne výrazný. Nižšia kvalita zamestnancov môže viesť k nižšej schopnosti riešiť problémy vlastnými kapacitami a k nutnosti častejšieho využívania externých služieb dodávateľov.

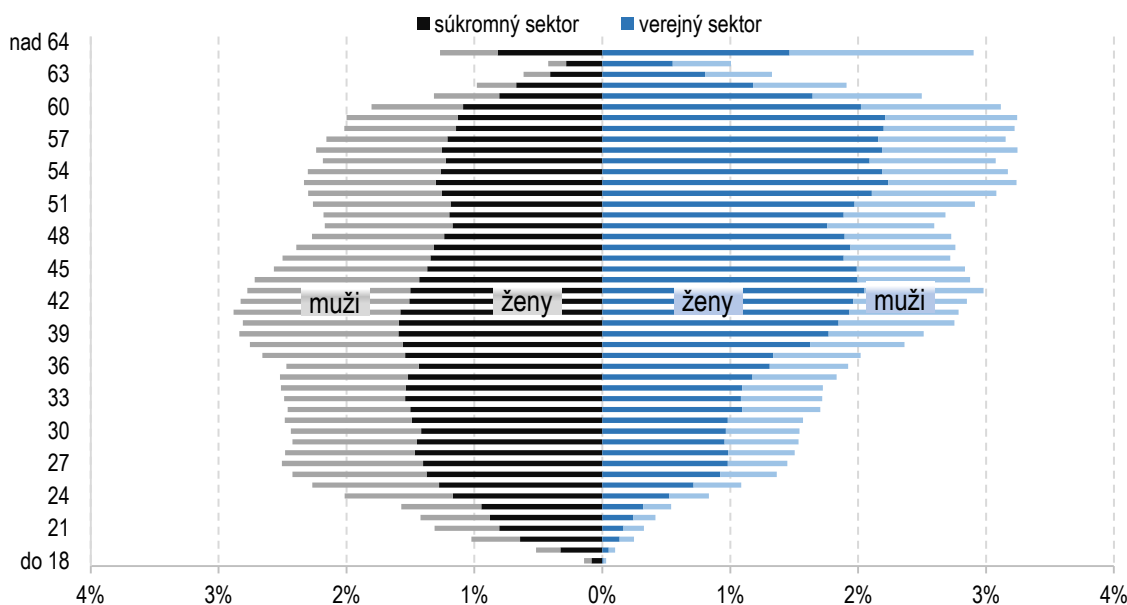
Graf 43: Bodový rozdiel v testovaní zručností PIAAC medzi skóre VŠ vzdelaných zamestnancov v súkromnom a verejnom sektore (2013)



Zdroj: PIAAC, OECD, prepočty ÚHP

Zamestnanci vo verejnom sektore sú v priemere starší, tretina verejných zamestnancov bude o 10 rokov v dôchodkovom veku. 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 44: Veková štruktúra vo verejnom a súkromnom sektore (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zložiek.

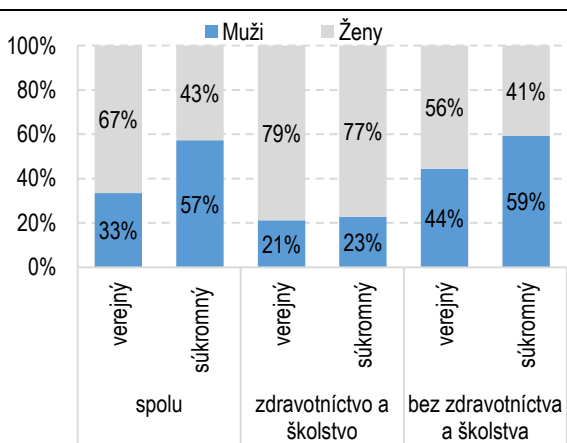
Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

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 mladých ľudí by bol rýchlejší rast mzdy v prvých rokoch práce a naopak spomalenie v neskorších fázach kariéry, tak, ako je to bežné v súkromnom sektore (Graf 28). 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-percentné. Mimo školstva a zdravotníctva tvoria ženy približne 56 % zamestnancov vo verejnom a 41 % v súkromnom sektore.

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

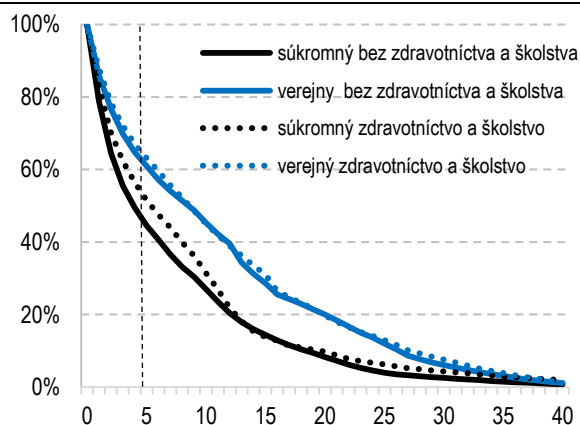
Graf 45: Rodová štruktúra (2017)



Pozn.: Bez ozbrojených zložiek.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

Graf 46: Podiel zamestnancov, pracujúcich v súčasnej organizácii viac ako daný počet rokov (2017)



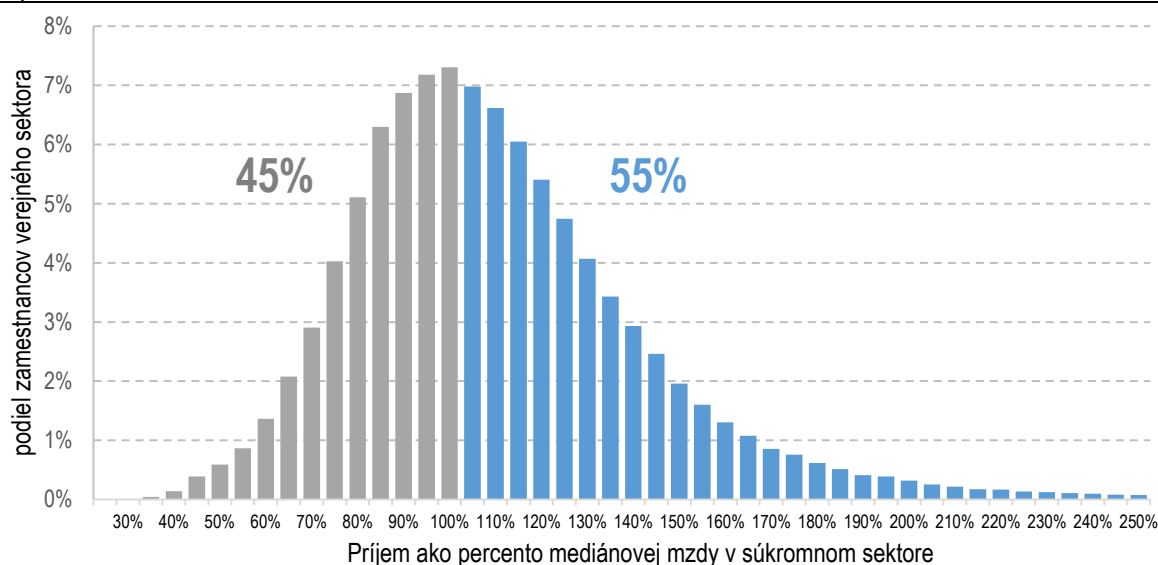
Pozn.: Bez ozbrojených zložiek.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

3.2 Mzdový diferenciál podľa profesií

Približne 55 % zamestnancov vo verejnom sektore zarába vyššiu hodinovú mzdu ako medián zamestnancov pracujúcich na rovnakej pozícii v súkromnom sektore⁶⁶. Porovnanie využíva zaradenie zamestnancov podľa medzinárodnej klasifikácie zamestnaní ISCO (Box 7) tak, aby boli porovnávaní pracovníci vykonávajúci čo najpodobnejšiu činnosť. Polovica zamestnancov sa nachádza v rozpätí $\pm 20\%$, dve tretiny v intervale $\pm 30\%$ voči mediánu. Na pravej strane histogramu sa z veľkých skupín zamestnancov nachádzajú nadproporčne najmä učitelia a zdravotnícki pracovníci. Zamestnanci verejného sektora, ktorí zarábajú násobne viac ako rovnaké profesie v súkromnom sektore, patria často do profesií, ktorým súkromný sektor vypláca minimálnu mzdu.

Graf 47: 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

Prepočet pracuje so zaradením zamestnancov podľa medzinárodnej klasifikácie ISCO⁶⁷. Pri použitej miere detailu (4 cifry ISCO identifikujú viac ako 400 profesií) väčšina kategórií kóduje jedno konkrétne povolanie (sekretárka, rušňovodič), prípadne zahŕňa aj rozlíšenie podľa náročnosti práce (rozlíšené sú napríklad ambulantné a nemocničné zdravotné sestry). Zaradenie zamestnancov na pozície je deklarované zamestnávateľmi, teda môže nastať situácia, že obsah práce zamestnancov v rovnakom povolaní je vo verejnom a súkromnom sektore výrazne odlišný. Presnejšie porovnanie by si však vyžadovalo zozbieranie údajov o obsahoch práce na jednotlivých pozíciách (*job mapping*). Porovnanie pre konkrétnu spoločnosť bude súčasťou výkonnostných auditov.

⁶⁶ 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 %.

⁶⁷ Klasifikácia zamestnaní podľa ISCO, metodika dostupná online: <http://jaspi.justice.gov.sk/jaspidd/vzory/011516Pr.pdf>.

Box 7: Dáta a metodika

- Dáta pochádzajú zo štatistických zisťovaní Informačný systém o cene práce (ISCP) a Platy 1-02
- Vzorka zahŕňa údaje o 1,2 mil. zamestnancov zamestnaných v roku 2017, z toho
 - 880 tisíc zamestnancov v súkromnom a
 - 311 tisíc vo verejnom sektore,ktorí sú ďalej pomocou váh navážení na reprezentatívnu vzorku 1,86 mil. zamestnancov, z toho
 - 1,39 mil. zamestnancov v súkromnom a
 - 469 tisíc zamestnancov 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.
- Mzda zahŕňa všetky zložky mzdy, vrátane všetkých príplatkov, odmien či naturálnych miezd. Nezahŕňa odstupné a odchodné.
- 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).
- Metodika:
 - analýza sa pre lepšiu porovnateľnosť zameriava najmä na kategórie, v ktorých pracuje väčší počet zamestnancov (zvyčajne aspoň 1000) 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

Vo verejnom sektore zarobia za hodinu viac ako ich kolegovia v súkromnom sektore najmä zdravotníci, učitelia, sociálni pracovníci a vodiči. 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 verejnému, nemusí byť dostatočne výpovedné. Relevantnejšie je medzinárodné porovnanie, v ktorom zarábajú učitelia v pomere k VŠ vzdelaným zamestnancom o približne 30 % menej ako učitelia v krajinách OECD a zdravotníci o približne 15 % menej ako zdravotníci v krajinách OECD (OECD 2018b, OECD 2017b). Pri sociálnych pracovníkoch a opatrovateľoch je zdrojom rozdielov v podstate minimálna mzda vyplácaná v súkromnom sektore.

Tabuľka 3: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí viac ako súkromný (2017)

povolanie	mzdový diferencál (v %)	počet zamestnancov		hodinová mzda	
		verejný	súkromný	verejný	súkromný
Učítelia 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 učítelia	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

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. 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 môžu spadať ako riaditeľka prepravnej firmy, tak vedúci pobočky pošty.

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

povolanie	mzdový diferencál (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
Pracovníci pri priehradkách a podobní	-40,1%	3 035	2 459	8,8	14,6
Riadiaci prac. v doprave, logistike a pošt. službách	-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
Analytici v oblasti riadenia a organizácie práce	-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 profesií⁶⁸, najmä právnikov, pracovníkov v oblasti financií či IT. Veľké medzisektorové rozdiely v mzdách u týchto profesií môžu spôsobovať či už nižšiu schopnosť takýchto zamestnancov získať a udržať, ale aj nižšiu kvalitu verejných zamestnancov v týchto profesiách. Tá môže viesť až k nutnosti riešiť zložitejšiu agendu nie internými zamestnancami, ale outsourcingom (právne služby, analýzy, správa IT systémov), čo môže byť drahšie ako adekvátne ohodnotenie špecifických profesií. Drahších a špecializovaných pracovníkov by mohli úrady zdieľať (kapitola 4.1).

⁶⁸ Analýza sa zamerala na profesie, ktorých priemerná hodinová mzda v súkromnom sektore je nad 90. percentilom (12 eur).

Tabuľka 5: 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. Kým pri upratovačkách ide o plat na úrovni minimálnej mzdy, pri účtovníkoch či sekretárkach je vyššia a v oboch sektoroch takmer totožná.

Tabuľka 6: Vybrané povolania, v ktorých verejný sektor platí porovnateľne ako súkromný (2017)

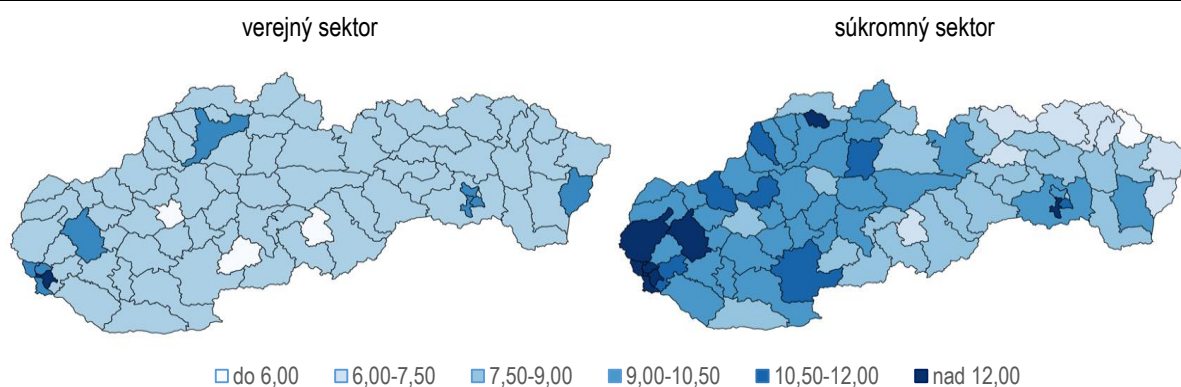
povolanie	mzdový diferenciál (v %)	počet zamestnancov		hodinová mzda	
		verejný	súkromný	verejný	súkromný
Upratovačky	-2,8%	18 916	17 951	3,7	3,8
Učitelia v stredných školách	5,1%	14 882	1 488	9,0	8,6
Špecialisti v oblasti účtovníctva a finančnej kontroly	1,7%	4 654	14 129	9,9	9,7
Sekretárky	-2,3%	2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

3.3 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. Priemerné mzdy kvalifikovaných zamestnancov⁶⁹ sú vo verejnom sektore vyššie v niektorých krajských mestách, kde pracuje viac kvalifikovanejších zamestnancov vykonávajúcich náročnejšiu agendu, ale mimo nich sú na celom území takmer rovnaké. V súkromnom sektore je variabilita aj v rámci tejto skupiny oveľa vyššia.

Graf 48: Priemerná hodinová mzda kvalifikovaných zamestnancov v okrese



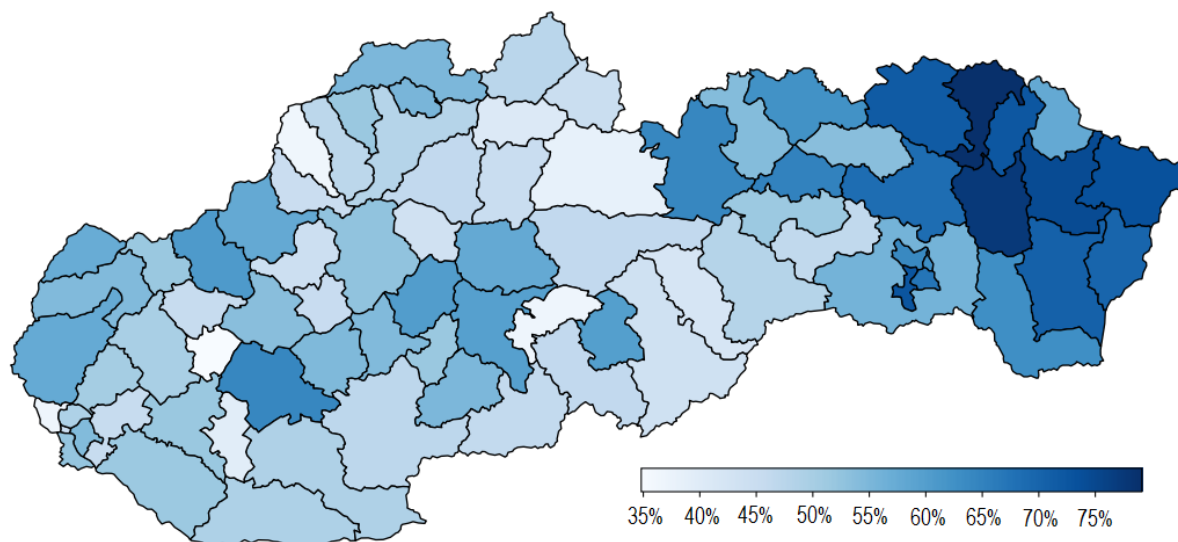
Pozn.: Bez ozbrojených zložiek. Kvalifikovaní zamestnanci zahŕňajú vedúcich pracovníkov, špecialistov, odborných a technických zamestnancov podľa ISCO klasifikácie.

Zdroj: ISCP, prepočty ÚHP

⁶⁹ Ide o riadiacich pracovníkov, špecialistov a odborných a technických zamestnancov podľa ISCO klasifikácie.

Podiel verejných zamestnancov, ktorí zarábajú viac ako ich náprotivky v rovnakom zamestnaní⁷⁰ v súkromnom sektore v susednej skupine okresov je regionálne podmienený. Kopíruje približne regionálnu nezamestnanosť.

Graf 49: 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

Profesná prémie práce pre štát je takisto regionálne podmienená, rozdiel medzi prémieou v Bratislave a mimo nej môže dosahovať až 50 %. To otvára otázku zavedenia príspevku, aby štát ostal konkurencieschopný aj v Bratislave, či iných krajských mestách. Iné riešenia zahŕňajú väčšie rozostupy v rámci platových tabuliek alebo neregulovanie platov vybraných profesií tabuľkami – napríklad tých, v ktorých existuje prekryv so súkromným sektorom. Iným riešením môže byť aj sektorová minimálna mzda, prípadne sektorové kolektívne vyjednávanie. Zatiaľ pritom nie je zrejmé, či sa nízke mzdy v porovnaní so súkromným sektorom prejavujú negatívne na kvalite pracovníkov v drahších regiónoch.

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. Podobne učitelia VŠ majú v Bratislave iba o 4 % vyššie mzdy na verejných ako na súkromných VŠ, na zvyšku Slovenska sú zamestnanci verejných a štátnych VŠ platení o približne 50 % vyššou mzdou ako učitelia súkromných VŠ. Podobné regionálne nerovnováhy sú aj u lekárov – špecialistov, ktorí v BA zarobia o 4 % viac ako ich kolegovia v súkromnom sektore, ale mimo BA až o 41 % viac. Dôvodom u učiteľov či lekárov je jednotný odmeňovací predpis pre celé územie SR.

⁷⁰ Zamestnanie je definované 4-ciferným ISCO kódom.

Tabuľka 7: 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

Obmedzením vyššie prezentovanej analýzy je nemožnosť kontrolovať faktory na úrovni jednotlivca. Porovnávaní zamestnanci aj v rámci jednej kategórie ISCO a regiónu môžu byť rozdielni – zručnosťami, skúsenosťami, vzdelaním. Niektoré nepozorované rozdiely môžu mať aj vplyv na mzdu. Nasledujúca sekcia predstavuje inú analýzu, ktorá tento problém rieši sledovaním mzdy konkrétneho zamestnanca pri zmene pracovného miesta.

3.4 Zmeny mzdy zamestnancov pri prechodoch medzi sektormi

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 %). Jedná sa o rozdiel v celkových mzdách vyplatených zamestnancovi⁷¹ tri mesiace pred a po zmene zamestnania⁷² 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 tak deje je niekoľko. Jednou z možností je, že muži odchádzajúci z verejného sektora do súkromného sa významne líšia⁷³ 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.

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

⁷¹ Hrubá mzda v eur tri mesiace pred mesiacom, v ktorom nastala zmena.

⁷² 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 nelíšila.

⁷³ Charakteristikami alebo životnými okolnosťami.

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 zarábajúcich⁷⁴.

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 diferenciel sektorov pri rovnakej sade zručností, nie nevyhnutne rovnakom povolaní. Výhodou je porovnávanie mzdy konkrétneho človeka s jeho vzdelaním, skúsenosťami, zručnosťami a schopnosťami, ktoré sa náhle nemenia. Zmena jeho mzdy by preto mala reflektovať mzdovú úroveň sektorov, medzi ktorými zamestnanec prestupuje. 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;
- 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;
- Pravdepodobnosť smerovania zamestnanca je odhadnutá probit modelom.

Smerom zo súkromného do verejného sektora prestupovali zväčša ženy a starší ľudia, zatiaľ čo muži a mladší ľudia prestupovali vo väčšej miere opačným smerom⁷⁵. Výška mzdy v predošlej práci nemala na smer zmeny žiaden vplyv. Po zohľadnení pohlavia, veku, a mzdy pred zmenou mali vysokoškolsky vzdelaní ľudia

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Výsledky na základe Probit regresie (Príloha 8).

v porovnaní s ľuďmi so stredoškolským vzdelaním väčšiu pravdepodobnosť prestupu z verejného do súkromného sektora ako opačne.

U žien je zmena mzdy pri zmene zamestnania takmer rovnaká bez ohľadu na smer prestupu, muži pri prestupe z verejného do súkromného sektora zaznamenali o 10 p.b. vyšší nárast mzdy ako v opačnom smere. 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 (školsstvo, zdravotníctvo).

Tabuľka 8: 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

4 Prípadové štúdie

4.1 Podporné a prierezové činnosti v ústrednej štátnej správe

- Každý tretí zamestnanec centrálnych (aparátov) ministerstiev a úradu vlády v roku 2017 vykonával podporné a prierezové činnosti. Spolu s externými nákladmi stáli analyzované činnosti viac ako 48 mil. eur.
- V oblasti existuje priestor pre optimalizáciu, relatívna nákladovosť sledovaných orgánov ústrednej štátnej správy na rovnaké činnosti sa líši. Ak by bola dosiahnutá efektivita druhého najlepšieho, uvoľnilo by sa približne 12 mil. eur ročne.
- Ďalší potenciál je v podporných a prierezových činnostiach mimo centrálnych ministerstiev a Úradu vlády, ktoré vykonáva 2,2 tisíc zamestnancov s odhadovanými ročnými nákladmi 40 mil. eur ročne.
- V mnohých krajinách boli podporné činnosti konsolidované. Najskôr v rámci ministerstiev, následne do centier zdieľaných služieb.

Štvrtinu nákladov (takmer 12 mil. eur) na podporné a prierezové činnosti sledovaných centrálnych ministerstiev a Úradu vlády je možné ušetriť optimalizáciou procesov⁷⁶. Podporné a prierezové činnosti⁷⁷ plnia základné funkcie fungovania úradu dovnútra, ako aj jeho spolupráce s ďalšími orgánmi štátu a zahraničím. Väčšina zamestnancov ministerstiev a Úradu vlády vykonáva činnosti špecifické pre organizáciu a verejný sektor, nemajú priamy ekvivalent v súkromnom sektore. Zhodné sú však podporné a prierezové činnosti⁷⁸. Ich opakovaný výskyt umožňuje porovnávať ich efektivitu naprieč verejným sektorom i so súkromným sektorom prostredníctvom interného benchmarkovania.

Potenciál úspory bol vyčíslený mapovaním a porovnaním podporných a prierezových činností na 11 orgánoch centrálnej štátnej správy, ktoré vykonalo MF SR⁷⁹. Variabilita vo výdavkoch úradov poukazuje na priestor pre zníženie nákladov, štandardizáciu a optimalizáciu procesov. Príklady zo zahraničia ukazujú, že dodatočnú úsporu je možné dosiahnuť aj centralizáciou podporných a prierezových činností v rámci rezortov aj naprieč štátnou správou.

Box 9: 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.⁸⁰ Ich vylúčením došlo k zníženiu celkových nákladov na podporné činnosti z 54 mil. eur na 48 mil. eur.

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

⁷⁶ Vyčíslená úspora nezahŕňa výdavky vyplývajúce z platných zákonných nárokov (odchodné, odstupné, prevádzkové výdavky a pod.) ani odhad nákladov na centralizáciu podporných služieb.

⁷⁷ Prehľad podporných a prierezových činností uvádza Príloha 10.

⁷⁸ Patria medzi ne 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.

⁷⁹ 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. Do analýzy neboli zahrnuté ostatné centrálné orgány štátnej správy.

⁸⁰ Prehľad vylúčených činností uvádza Príloha 10.

nákladoch na externé obstarané služby. Zozbierané dáta boli s úradmi validované, údaje nedodalo ministerstvo vnútra.

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.

Porovnatelnosť údajov bola dosiahnutá normalizovaním. Nákladovosť jednotlivých oblastí a organizácií bola prepočítaná na základe veľkosti úradov, rozpočtu a vybraných výstupových ukazovateľov. 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.

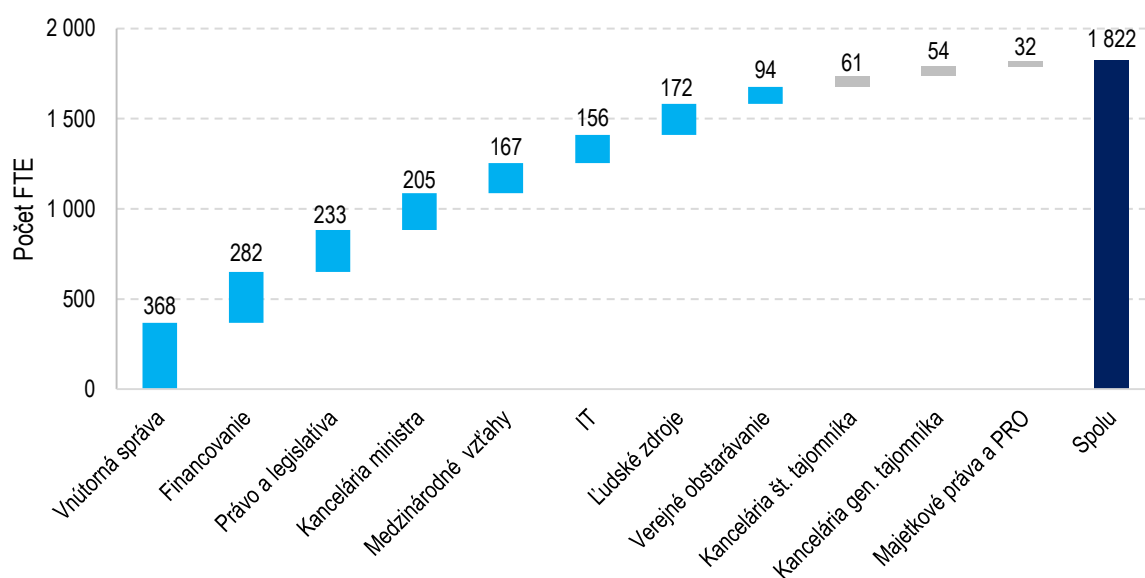
Tabuľka 9: Zaradenie organizácií do veľkostných skupín

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 ministerstvách a Úrade vlády SR viac ako 7 tis. zamestnancov. Takmer každý tretí zamestnanec v sledovaných organizáciách (11 úradov) pracoval na podporných a prierezových činnostiach, najviac ich pracovalo v oblasti vnútornej správy, financovania a práva a legislatívy. Výdavky na zabezpečenie analyzovaných podporných a prierezových činností v roku 2017 boli 48 mil. eur, zahŕňajú mzdové výdavky vrátane odmien ako aj náklady na prácu vykonanú dohodou a externé služby.

Graf 50: Zamestnanci podporných a prierezových činností v ústredných orgánoch štátnej správy (11 úradov)



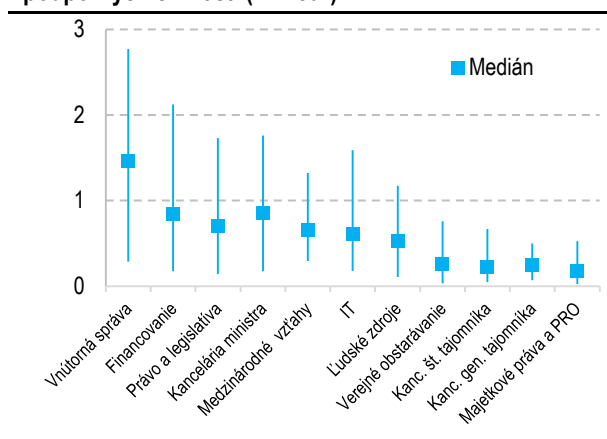
Pozn.: Nezahŕňa úrady, ktoré v čase písania správy nedodali kompletné dáta (MV SR, MZVaEU SR, MŽP SR).
FTE- ekvivalent plného pracovného času

Zdroj: ÚHP

Celkové výdavky na podporné a prierezové činnosti vykazujú vysokú variabilitu. Korektné porovnanie výdavkov ministerstiev zohľadňuje veľkosť ministerstva, spravovaného rozpočtu alebo množstvo výstupov⁸¹. Najväčšiu variabilitu dosahuje vnútorná správa, rozdiel medzi maximálnymi a minimálnymi výdavkami ministerstiev je viac ako 350 % (viď Graf 51).

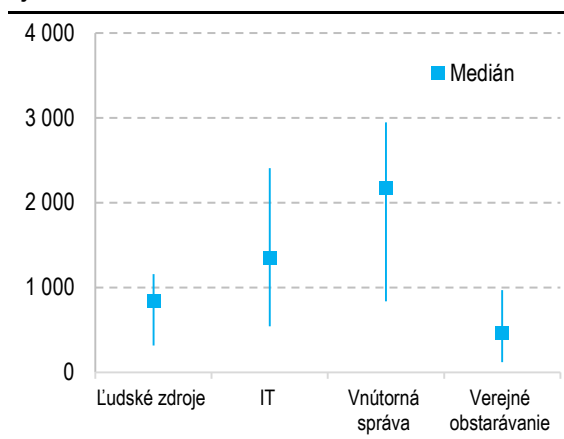
⁸¹ Napríklad ide o počet vybavených konaní, právnych sporov, m² spravovanej plochy a iné.

Graf 51: Celkové ročné náklady na zabezpečenie podporných činností (mil. eur)



Zdroj: ÚHP

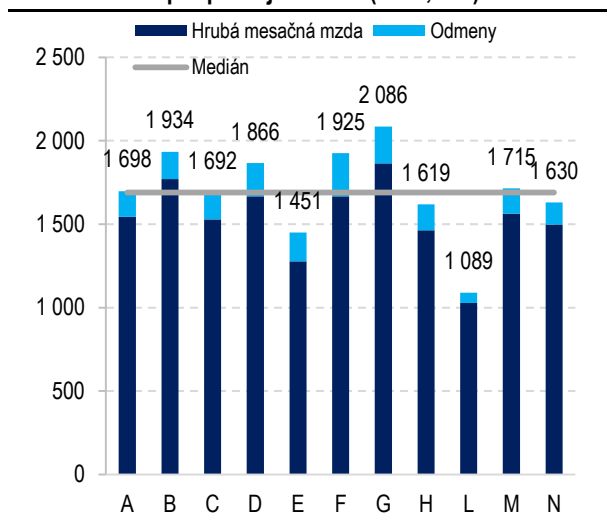
Graf 52: Celkové ročné náklady na danú oblasť na jedného zamestnanca úradu



Zdroj: ÚHP

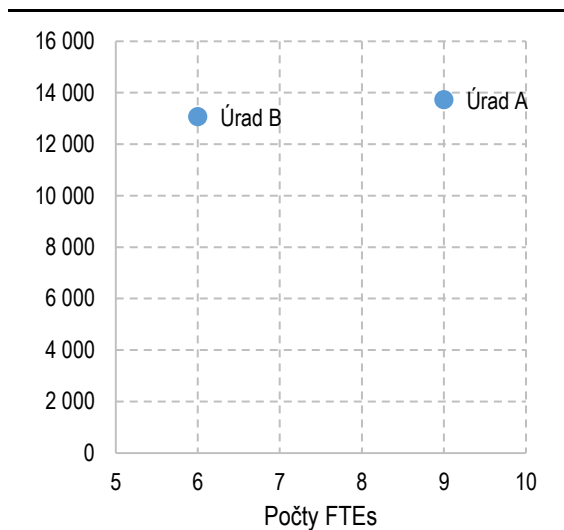
Mediánová hrubá mzda s odmenami v podporných a prierezových činnostiach je takmer 1 700 eur. Vyššia mzda však nemusí znamenať celkovo vyššie mzdové výdavky na podpornú činnosť. Rozdiely vo výdavkoch sú spôsobené faktormi ako je veľkosť úradu alebo outsourcing. Kvalitnejších zamestnancov s vyššou mzdou môže byť menej, čím ministerstvo v konečnom dôsledku zníži osobné výdavky.

Graf 53: Priemerná mesačná hrubá mzda (s odmenami) zamestnanca podpornej činnosti (2017; eur)



Zdroj: ÚHP

Graf 54: Mesačné mzdové náklady (eur) a počet FTE na zabezpečenie verejného obstarávania (2017)

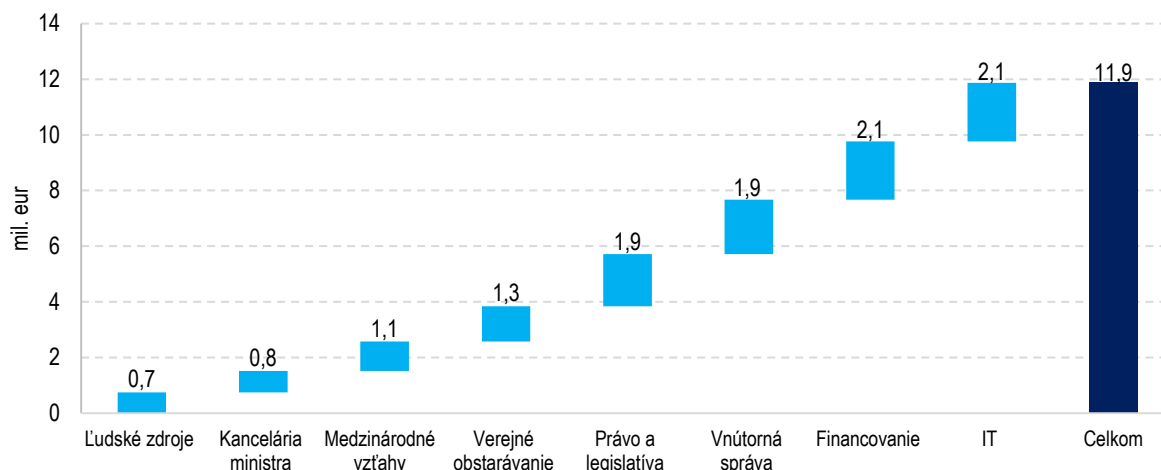


Zdroj: ÚHP

Štvrtina celkových výdavkov na podporné a prierezové činnosti (12 mil. eur) je potenciálna úspora sledovaných centrál ministerstiev a Úradu vlády SR. V prípade zníženia výdavkov na úroveň druhého najefektívnejšieho ministerstva⁸² je úspora výdavkov na podporné a prierezové činnosti 25 %. Úspora je podobná medzinárodným výsledkom pri optimalizácii výdavkov na podporné služby (Box 11).

⁸² 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.

Graf 55: Potenciál úspor v podporných a prierezových činnostiach v 11 ústredných orgánoch štátnej správy (2017)



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

Zdroj: ÚHP

Možnosti znižovania nákladov

Analýza poukazuje na potenciálnu úsporu, len časť z nej sa dá dosiahnuť rýchlo. V niektorých činnostiach je možné dosiahnuť zefektívnenie počtov zamestnancov na danom ministerstve iné si vyžadujú komplexnejšiu zmenu, napríklad zmenu procesov alebo centralizáciu činností pre viaceré inštitúcie.

Vhodné spôsoby dosiahnutia úspory umožní určiť detailnejší audit. Prostredníctvom zhodnotenia pracovnej náplne a náročnosti práce audit identifikuje problémové procesy a navrhne opatrenia na zvýšenie efektivity využívania ľudských zdrojov. Veľkú časť potenciálu si dal za cieľ naplniť projekt Optimalizácie procesov vo verejnej správe Ministerstva vnútra SR⁸³.

Box 10: Zníženie nákladov prostredníctvom zefektívnenia podporných činností

Optimalizáciou procesov, organizačnej štruktúry alebo mzdovej politiky je možné dosiahnuť zefektívnenie výdavkov. Metódou pre identifikáciu vhodného spôsobu dosiahnutia úspory je mzdovo-organizačný audit. Cieľom procesných auditov mapovanie procesov, analýza zamestnanosti a následná optimalizácia spôsobu zabezpečenia danej činnosti, nie jej oslabenie. V posledných rokoch niektoré ministerstvá iniciovali audity zamerané práve na optimalizáciu týchto činností.

Zoznam mzdovo-organizačných auditov na ministerstvách od roku 2004

Organizácia	Audit od roku 2004	Vybrané odporúčania
MDVaRR SR	Áno (2004) ⁸⁴	
MF SR	Áno (2007)	Zníženie o 98 FTEs (14%) systematizovaných miest na úrade
MH SR	Informácie neposkytnuté	
MK SR	Áno (2008)	Zníženie o 236 FTEs (5 % systemizovaných FTEs za celú kapitolu)
MO SR	Áno (2004)	Zníženie o 210 FTEs (9% FTEs úradu a časti rezortu)
MPaRV SR	Informácie neposkytnuté	
MPSVaR SR	Nie	
MS SR	Nie	

⁸³ Národný projekt Optimalizácia procesov vo verejnej správe. Dostupné online: <http://www.minv.sk/?np-optimalizacia-procesov-vo-verejnej-sprave>.

⁸⁴ V čase písania správy neboli dostupné podkladové dokumenty organizačného a procesného auditu MDVaRR SR z roku 2004.

MŠVvaŠ SR	Áno (2007)	Optimalizácia počtu FTEs na podriadených organizáciách (zníženie o 349 FTEs, 21%)
MV SR	Informácie neposkytnuté	
MZVaEZ SR	Informácie neposkytnuté	
MZ SR	Áno (2007, 2009)	Optimalizácie procesov a organizačnej štruktúry na vybraných organizáciách v rezorte (potenciál 12-34 mil. eur)
MŽP SR	Informácie neposkytnuté	

MV SR na jeseň roku 2018 začalo procesno-organizačný audit vybraných civilných sekcií ministerstva – IT a správy majetku. Cieľom auditu je preskúmať súčasné procesy vrátane ich náročnosti na zdroje a navrhnuť optimalizačné opatrenia. Výsledky sú očakávané do konca roka 2018.

Centralizácia podporných a prierezových činností na Slovensku

Centralizácia podporných služieb prebieha aj na Slovensku, úspešných príkladov pribúda. Ministerstvá obrany a vnútra reformovali časť svojich podporných činností. Centralizovanie činností znížilo počet úradov a dosiahlo úsporu, súčasne sa zlepšil zber dát o činnostiach.

Centralizácia úradov finančného zabezpečenia ministerstva obrany viedla k zníženiu nákladov a chybovosti pri finančnom výkazníctve. Jeden z prvých pokusov centralizácie podporných služieb spravilo Ministerstvo obrany SR. V roku 1997 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 ich počet na 120, z toho približne 44 % pracuje mimo Bratislavy.⁸⁵

Takmer tretinový pokles zamestnancov priniesla centralizácia podporných služieb MV SR. Ďalším slovenským príkladom centralizácie je vytvorenie Centier podpory na ministerstve vnútra 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.

Box 11: Centralizácia podporných a prierezových činností v zahraničí

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

⁸⁵ Informácie poskytnuté Úradom finančného zabezpečenia v Bratislave.

ich zdieľanie. Na začiatku sa zapojili 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 s centralizáciou obstarávania a tréningu zamestnancov. Až 60 % zamestnancov centier zdieľaných služieb štátu je zamestnaných mimo hlavného mesta s nižšími nákladmi práce.⁸⁶

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. Centrálny informačný systém štátnej služby, prepojený s CES taktiež prinesie zjednodušenie činností. Prispieje k štandardizácii procesov časti podporných a prierezových činností ako napríklad evidencie zamestnancov alebo výberových konaní.

Box 12: Potenciál optimalizácie podporných a prierezových činností v PRO

Organizácie, bez ohľadu na veľkosť, musia zabezpečovať podobné podporné a prierezové činnosti ako úrady centrálnej štátnej správy. Mimo ústredia zamestnávajú orgány štátnej správy ďalších 17 400 osôb v 115 rozpočtových a príspevkových organizáciách. Počet zamestnancov podriadených organizácií vrátane ich regionálnych pracovísk je takmer 26 tisíc. Takmer každý ôsmy zamestnanec (13 %) z nich pracuje v podporných a prierezových činnostiach⁸⁷. Predbežné výsledky analýzy nákladovosti ukazujú značné odlišnosti medzi organizáciami. Pozorovateľná je rastúca relatívna nákladovosť v oblasti ľudských zdrojov alebo financovania pri menších organizáciách.

Predbežné výsledky ukazujú na potenciál úspory 25 % z celkových nákladov na podporné a prierezové činnosti (10 mil. eur). Úspora by bola dosiahnutá, ak by všetky organizácie dosiahli efektívnosť druhej najefektívnejšej organizácie v danej veľkostnej skupine⁸⁸. Záverečná správa prinesie podrobnejšiu analýzu nákladovosti podporných a prierezových činností, identifikujúc oblasti s potenciálom na optimalizáciu s ohľadom na veľkosť jednotlivých organizácií.

⁸⁶ Informácie poskytnuté Centrom štátnych zdieľaných služieb v Estónsku (State Shared Service Center).

⁸⁷ Informácie vyplývajúce z analýzy vykonanej Útvorom hodnoty za peniaze na základe zberu dát uskutočnenom v období od apríla 2018 do septembra 2018. Predmetom analýzy boli ministerstvá a Úrad vlády SR spolu s ich podriadenými organizáciami. Do analýzy neboli zahrnuté ostatné centrálné orgány štátnej správy.

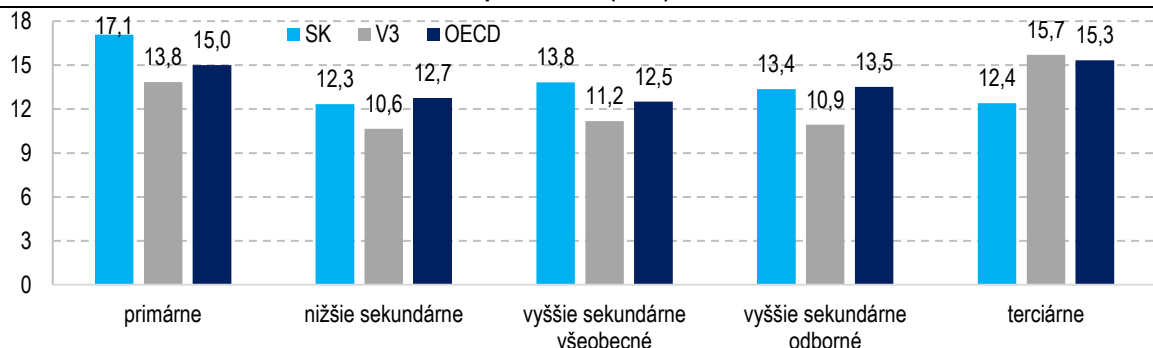
⁸⁸ Organizácie boli v závislosti zachovania porovnateľnosti segmentované do troch skupín v závislosti od počtu zamestnancov (menej ako 50, 50-249, viac ako 250 zamestnancov).

4.2 Školstvo

- Platy učiteľov sa za ostatné roky zvyšujú rýchlejšie ako iným verejným zamestnancom, 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 14 mil. eur ročne, z toho približne 85 % 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.
- Dosahtnutie medzinárodnej úrovne zamestnanosti učiteľov a prispôbenie počtu učiteľov počtu študentov by umožnilo vysokým školám uvoľniť približne 93 mil. eur ročne.

Školstvo zamestnáva približne každého tretieho zamestnanca verejného sektora a vyplatí asi tretinu verejných výdavkov na mzdy. V roku 2017 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 16), 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.

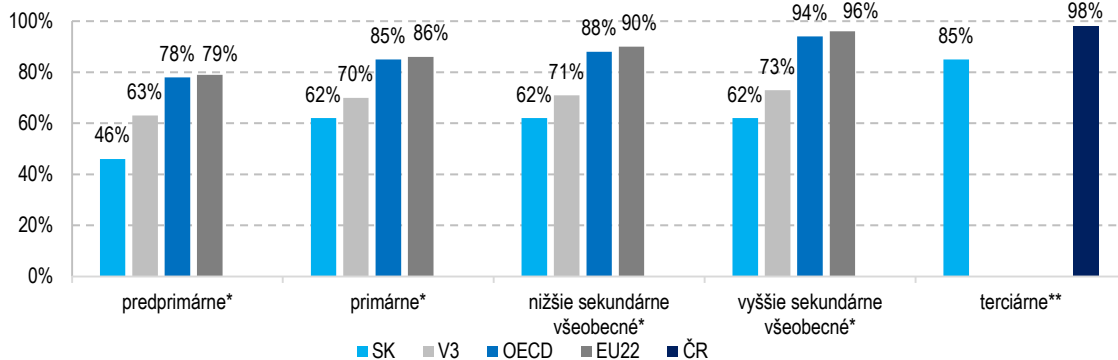
Graf 56: Počet žiakov na učiteľa, medzinárodné porovnanie (2016)



Zdroj: OECD 2018b

Mzdy slovenských učiteľov sa v posledných rokoch zvyšujú, stále sú však v medzinárodnom porovnaní veľmi nízke. Najviac zaostávajú mzdy učiteľov v materských školách (MŠ) a na gymnáziách. V pomere k platom vysokoškolsky vzdelaných zamestnancov dosahujú mzdy na základných a stredných školách 64 %. Tento pomer je však odlišný v závislosti od regiónov, v Prešovskom kraji dosahuje takmer 90% priemernej mzdy VŠ vzdelaných v kraji. 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 57: Mzdy učiteľov v pomere ku mzdám VŠ vzdelaných zamestnancov

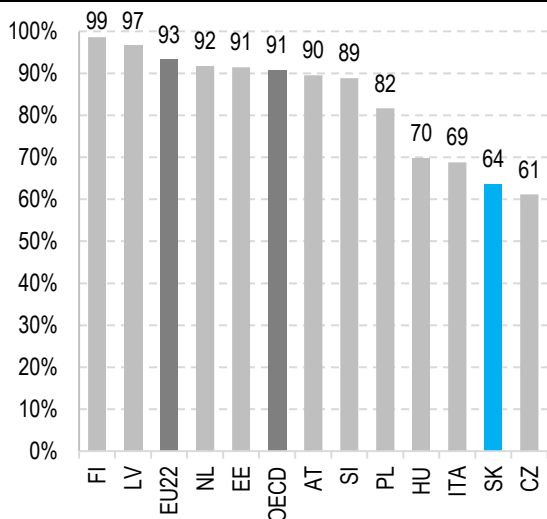


Zdroj: *OECD, 2018b, **Prieskum o štruktúre miezd 2017 – ŠÚ SR a ČSÚ

Medzinárodný rozdiel v platoch pedagógov je najvýraznejší pri učiteľoch v predprimárnom vzdelávaní (MŠ), 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, prieskumy o štruktúre miezd českého⁸⁹ a slovenského štatistického úradu⁹⁰ pri porovnaní s ČR však ukazujú zaostávanie aj na tomto stupni vzdelávania.

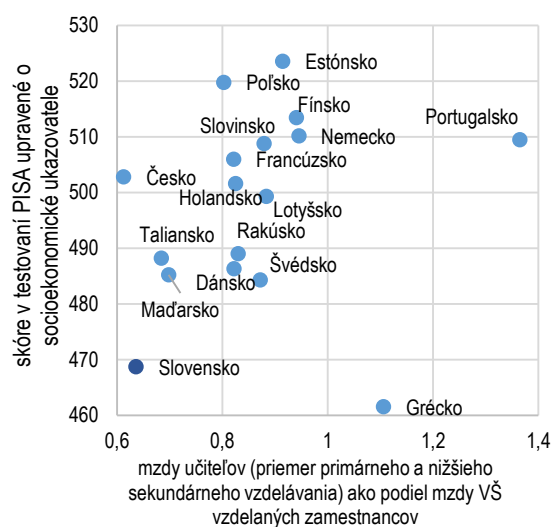
Spomedzi krajín OECD majú učители druhého stupňa ZŠ nižšie platy v pomere k platom VŠ vzdelaných zamestnancov iba v ČR, vo väčšine krajín dosahujú okolo 90 % (Graf 58). Úspešné krajiny v poslednom testovaní PISA, napríklad Estónsko, Fínsko či Poľsko, platia svojich učiteľov lepšie ako Slovensko (Graf 59). Učители mzdami ostatných VŠ vzdelaných zamestnancov dobiehajú, avšak pomalým tempom (Graf 32). Na Slovensku medzi rokmi 2010 a 2017 vzrástli mzdy pedagogických zamestnancov v regionálnom školstve o cca 40 %, vo vysokom o 35 %. Platy VŠ vzdelaných zamestnancov na Slovensku v rovnakom období vzrástli o 24 %. 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.

Graf 58: Mzdy učiteľov 2. stupňa ZŠ v pomere ku mzde VŠ vzdelaných zamestnancov (2016)



Zdroj: OECD 2018b

Graf 59: Mzdy učiteľov (2016) a priemerné dosiahnuté skóre v PISA (2015)



Zdroj: OECD, spracovanie ÚHP

⁸⁹ Štruktúra miezd zamestnancov. Dostupné online: <https://www.czso.cz/csu/czso/struktura-mezd-zamestnancu-2017>.

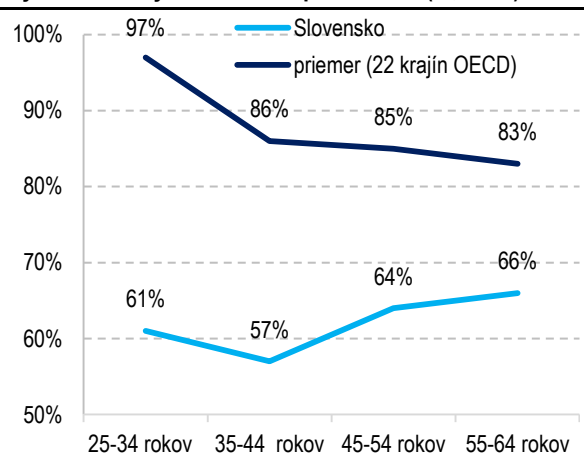
⁹⁰ Štruktúra miezd v SR. Dostupné online: https://sekarl.euba.sk/arl-eu/sk/detail-eu_un_cat.1-0245592-struktura-miezd-v-SR-v-roku-2017.

Platy mladých učiteľov zaostávajú za platmi VŠ vzdelaných rovesníkov viac ako v zahraničí. Vo veku 25 – 34 rokov zarábajú v priemere len 61 % platu vysokoškolsky vzdelaných rovesníkov, v OECD je to 97 %. Nízke platy ako najväčšiu prekážku atraktivity profesie uvádzajú aj respondenti prieskumu⁹¹ medzi stredoškolskými a vysokoškolskými študentmi a tiež súčasnými pedagogickými zamestnancami.

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

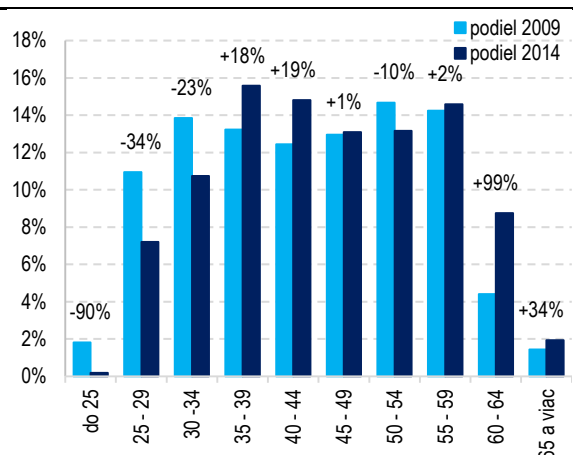
Prilákanie kvalitných mladých absolventov bude pritom pre udržateľnosť systému dôležité, nakoľko priemerný vek učiteľov rastie. U učiteľov ZŠ vzrástol medzi rokmi 2009 a 2014 zo 40,9 na 44,6 rokov, priemerný vek zamestnancov v ekonomike za rovnako dlhé obdobie 2011-2016 vzrástol o menej ako rok⁹². V rovnakom období klesol podiel učiteľov ZŠ a SŠ do 35 rokov o tretinu, na gymnáziách až o vyše 40 %. Naopak, podiel učiteľov ZŠ a SŠ nad 55 rokov stúpol o 26 %, pričom na SOŠ bol nárast až 46 %. Zároveň podiel učiteľov ZŠ a SŠ nad 60 rokov vzrástol takmer na dvojnásobok, pričom v roku 2014 tvorili viac ako 10 % všetkých učiteľov⁹³.

Graf 60: Pomer plátov učiteľov ZŠ a zamestnancov s vysokoškolským vzdelaním podľa veku (% , 2015)



Zdroj: OECD, 2018b, IVP

Graf 61: Zmena vekovej štruktúry učiteľov ZŠ a SŠ medzi rokmi 2009 a 2014



Zdroj: CVTI SR, spracovanie ÚHP

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 32 %, počet učiteľov sa znížil o približne 22 %. Sieť stredných škôl sa prispôbila lepšie, počet učiteľov klesol takmer rovnako ako počet žiakov. Jedným z dôvodov nerovnakého poklesu je zníženie maximálneho limitu na počet žiakov v triedach základných škôl a ochrana malých škôl navýšením normatífov. Efektívnosť by mali zlepšovať minimálne limity na veľkosť školy pri zaraďovaní do siete či na počet žiakov v triede⁹⁴, existuje však voľný systém výnimiek a chýbajú sankcie. V blízkej budúcnosti očakávaný nárast počtu žiakov siete čiastočne zefektívni⁹⁵.

⁹¹ 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 a 1 075 neučiteľských študijných programov. Podrobnejšiu analýzu atraktivity učiteľského povolania a výsledkov prieskumu pripravuje IVP.

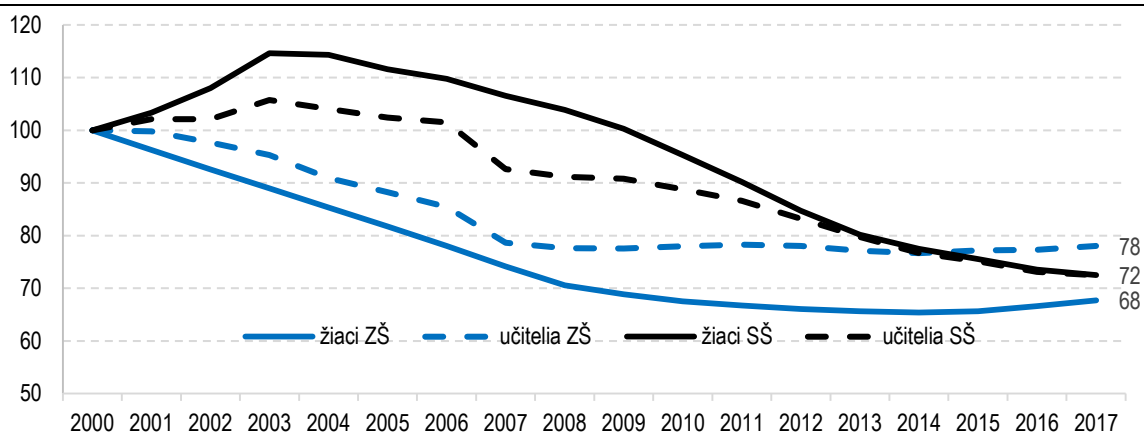
⁹² Prepočet ÚHP z dát Informačného systému o cene práce.

⁹³ Časť rozdielu mohla byť spôsobená aj zvýšeným vekom odchodu do dôchodku u žien, ktorý v danom období stúpol o približne 2 roky.

⁹⁴ Ministerstvu školstva dáva § 16 ods. 7 zákona č. 596/2003 o štátnej správe v školstve a školskej samospráve pri zaraďovaní školy do siete možnosť prihliadať na účelné a komplexné rozmiestnenie škôl a školských zariadení.

⁹⁵ 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

Graf 62: Vývoj počtu žiakov a učiteľov na ZŠ a SŠ (2000=100 %)



Zdroj: CVTI SR, prepočty ÚHP

Malé základné školy⁹⁶ 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 Priebežnej implementačnej správy za 1. polrok 2018 (IJ, 2018) MŠVVaŠ zatiaľ v tejto oblasti nepokročilo.

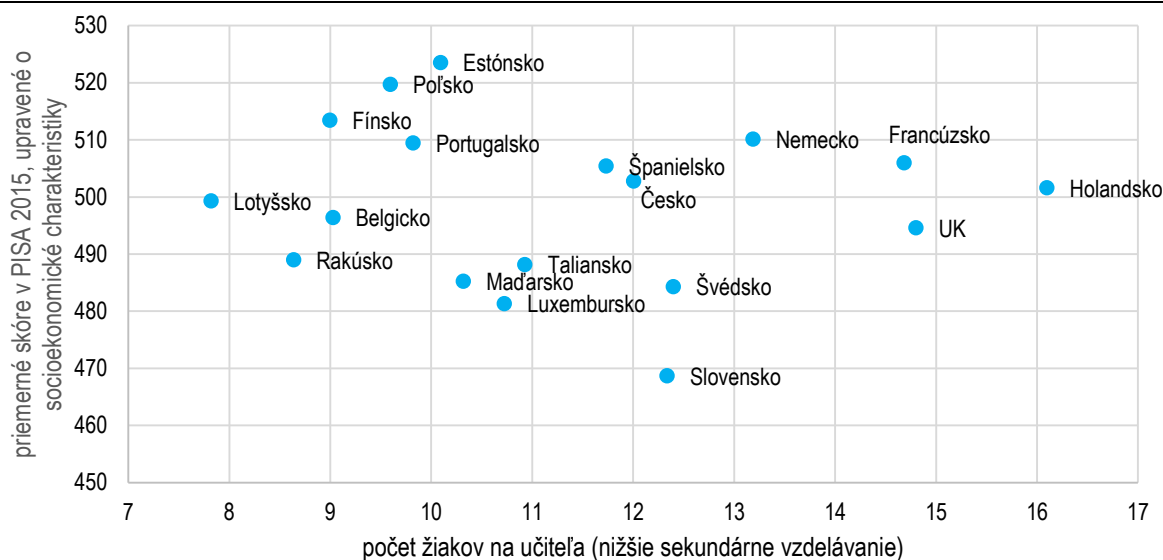
Nízky počet žiakov na učiteľa pritom neznamená nutne lepšie výsledky žiakov. Vzťah medzi priemerným počtom žiakov na učiteľa a ziskom bodov v testovaní PISA⁹⁷ nenaznačuje, že by viac učiteľov viedlo k lepšiemu vzdelávaniu. Aj krajiny s vyšším počtom žiakov na učiteľa dokážu dosahovať nadpriemerné výsledky, viac žiakov na učiteľa nezvyšuje ani podiel žiakov so zlými výsledkami. Príliš vysoký počet učiteľov môže naopak viazať finančné prostriedky, ktoré by pri efektívnom použití mohli priniesť lepšie výsledky. 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.

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.

⁹⁶ Za malé školy sú pre účely kvantifikácie považované školy do 50 žiakov.

⁹⁷ 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 63: Počet žiakov na učiteľa v krajine a výsledky v testovaní PISA (2015)



Zdroj: OECD, spracovanie ÚHP

Menej efektívna sieť a výsledný vyšší počet zamestnancov oproti minulosti viaže finančné prostriedky, ktoré by mohli slúžiť na odmeňovanie kvality. Revízia odporúča okrem racionalizácie siete základných škôl aj reformy prepojujúce systém odmeňovania na kvalitu výučby – úpravu atestačného konania a zrušenie možnosti získať kredity na kreditový príplatok. MŠVVaŠ v tejto oblasti zatiaľ opatrenia neprijalo.

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 profesijných kompetencií pedagógov. Významným problémom je podľa Revízie aj nedostatočne zabezpečená kvalita inštitúcií poskytujúcich atestácie. Vysoké školy s právom realizovať atestácie majú rozdielnu úroveň⁹⁸, Metodicko-pedagogické centrum v súčasnosti akreditácii nepodlieha. Jej zavedenie pre poskytovateľov kontinuálneho vzdelávania však odporúča Národný program reforiem (MF SR 2018).

K zmenám neprišlo ani pri kreditovom príplatku, ďalšom nástroji naviazania odmeňovania pedagógov na kvalitu⁹⁹. V roku 2017 ho poberalo 65 % pedagogických zamestnancov, ročné náklady tvorili vyše 51 miliónov eur a v priemere tvoril približne 3,5 % priemernej mzdy pedagogických zamestnancov¹⁰⁰.

Revízia však konštatovala, že kreditový príplatok sa viaže na samotné absolvovanie vzdelávacích programov a neposudzuje sa, ako tieto programy prispeli k 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 pre vyplácanie kreditového príplatku, resp. zvýšenie platu.

⁹⁸ Svedčia o tom napríklad hodnotenia Akreditačnej komisie, či Akademickej rankingovej a ratingovej agentúry.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Zložky mzdy pracovníkov v školstve uvádza Príloha 14.

Kvalitné kontinuálne vzdelávanie pre učiteľov je pritom dôležitou súčasťou systému, jeho naviazanie na odmeňovanie je však spojené s viacerými rizikami a problémami¹⁰¹.

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 príplatku chýbajú.

Box 13: Nepedagogickí zamestnanci a strediská služieb

Neefektívna sieť škôl okrem zvýšeného počtu učiteľov zvyšuje aj počet nepedagogických zamestnancov. Ten 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 (SSŠaŠZ). Hlavnou úlohou SSŠaŠZ 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 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 školách¹⁰²

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 údaje¹⁰³ (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 85 % priemernej mzdy VŠ vzdelaných zamestnancov (ŠU SR, 2017). Podľa prieskumu podľa rovnakej metodiky zarábajú VŠ učители v ČR porovnateľnú mzdu s priemerom VŠ vzdelaných zamestnancov. Slovensko tak v porovnaní s ČR zaostáva v platoch vysokoškolských učiteľov približne o 13 p.b.

Napriek klesajúcemu počtu študentov v posledných rokoch sa počet zamestnancov prispôbuje iba pomaly. Počet denných študentov od roku 2000 najprv stúpol do roku 2008 o takmer 40 %, následne klesol

¹⁰¹ Viac o kontinuálnom vzdelávaní v komentári Bez kreditov neodídeme (IVP, 2016a).

¹⁰² 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.

¹⁰³ V nových vydaniach publikácie Education at a Glance sa táto štatistika nenachádza.

o štvrtinu, počet externých klesol do roku 2017 na menej ako polovicu úrovne roku 2000. Počet učiteľov aj neučiteľských zamestnancov však ostal po celú dobu takmer rovnaký. **Medzinárodné porovnanie zároveň ukazuje veľmi nízky počet študentov na učiteľa**, krajiny OECD ich mali v roku 2016 približne 15,3, kým Slovensko iba 12,4¹⁰⁴ (Graf 56) a v roku 2017 ich bude podľa odhadu ÚHP menej ako 12.

Tabuľka 9: Počty zamestnancov (FTE) a študentov na verejných VŠ

	2000*	2005*	2008*	2010	2012	2014	2016	2017
Zamestnanci na VVŠ (v tis.)	20,7	21,4	21,4	21,7	21,5	21,6	20,9	20,6
z toho učiteľia	9,0	9,6	9,6	10,0	9,9	9,9	9,7	9,6
výskumníci	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	1,4
neučiteľia	10,3	10,4	10,3	10,1	10,0	10,0	9,7	9,6
Študenti na VVŠ (v tis.)	129,3	171,1	185,2	168,6	155,0	139,4	121,8	113,3
z toho denní (vrátane cudzincov)	94,3	114,8	133,9	128,9	125,0	117,4	104,9	99,3
externí	35,0	56,3	51,3	39,7	30,0	21,9	16,9	14,0
Počet študentov na zamestnanca**	6,2	8,0	8,7	7,8	7,2	6,4	5,8	5,5
z toho na učiteľa	14,3	17,9	19,3	16,8	15,7	14,0	12,6	11,8
na neučiteľa	12,6	16,4	18,0	16,7	15,5	13,9	12,6	11,8

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

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

Úprava počtu vysokoškolských učiteľov¹⁰⁵ na medzinárodný priemer a počtu neučiteľov na úroveň roka 2010 by vysokým školám ročne uvoľnila približne 93 mil. eur¹⁰⁶. Tie by mohli byť použité na viac ako 30 % zvýšenie miezd, alebo iné výdavky¹⁰⁷. 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. Hoci sa nedá očakávať pokles počtu učiteľov ani ostatných pracovníkov pri každom poklese počtu študentov, pri dlhodobom poklese o viac ako 25 % je udržiavanie aj medzinárodne vysokého počtu učiteľov neefektívne. Vysoké školy by preto mali využiť priaznivú situáciu na trhu práce na prispôbenie počtu zamestnancov klesajúcemu počtu študentov.

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. Učiteľia na VŠ však majú oproti tým v regionálnom školstve vyšší podiel osobných príplatkov (10 %) a odmien (15 %) z celkovej vyplatennej mzdy, čo vytvára priestor na odmeňovanie za kvalitu. Navyše, podobne ako v regionálnom školstve, aj učiteľia a výskumní pracovníci na VŠ budú môcť byť od 1.1.2019 zamestnaní aj podľa Zákonníka práce, pokiaľ ich plat bude najmenej taký vysoký, ako udáva tarifná tabuľka.

¹⁰⁴ Podľa medzinárodnej metodiky, v ktorej sa odhaduje rozsah štúdia externých študentov. Tabuľka 9 zarátava externých študentov rovnakou váhou ako denných študentov, preto je výsledok za rok 2016 v tabuľke 12,6 žiakov na učiteľa.

¹⁰⁵ Výskumní pracovníci VŠ nie sú v prepočte zohľadnení, a teda sa ráta so zachovaním ich počtu.

¹⁰⁶ Kvantifikácia nezohľadňuje jednorazové náklady spojené s rušením pracovného miesta.

¹⁰⁷ Podrobnosti prepočtu v Prílohe 11.

4.3 Štátne podniky

- V 95 štátnych podnikoch pracuje približne 86 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 personálne audity.

Slovenská republika vlastní prostredníctvom orgánov štátnej správy 95 podnikov¹⁰⁸, ktoré zamestnávajú približne 86 tis. zamestnancov¹⁰⁹. Štát nemá priamy dosah na zamestnanosť a úroveň plátov v štátnych podnikoch, môže ju ovplyvňovať nepriamo prostredníctvom vedenia spoločnosti a požadovanej dividendy. Zamestnanci štátnych podnikov sú zamestnávaní podľa Zákonníka práce, nevzťahuje sa na nich kolektívne vyjednávanie vyššieho stupňa uskutočňované vládou.

Tabuľka 10: Najväčšie štátne podniky (2017)

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	13 824	233	374	1 044	áno	62%
Slovenská pošta (2016)	13 446	167	278	760	nie	60%
Železničná spoločnosť Cargo	5 632	91	248	1 003	nie	37%
Železničná spoločnosť Slovensko	5 924	102	281	1 061	áno	36%
Sociálna poisťovňa	5 185	82	125	1 116	áno	66%
Lesy Slovenskej republiky	3 566	71	205	1 297	nie	35%
Slovenský vodohospodársky podnik	3 339	53	89	1 054	nie	60%
Všeobecná zdravotná poisťovňa	2 099	46	86	1 948	áno	53%
Národná diaľničná spoločnosť	1 487	36	197	1 479	áno	18%
Rozhlas a televízia Slovenska	1 378	30	116	1 394	áno	26%

Zdroj: ÚHP

Box 14: 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 2). 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 dotáciou¹¹⁰.

Relatívna ziskovosť štátnych firiem je nízka aj napriek dobrému predaju tovarov a služieb. Štátne podniky dosahujú relatívne dobré hodnoty v pomere tržieb k majetku spoločnosti. Lepšie výsledky v pomere tržieb

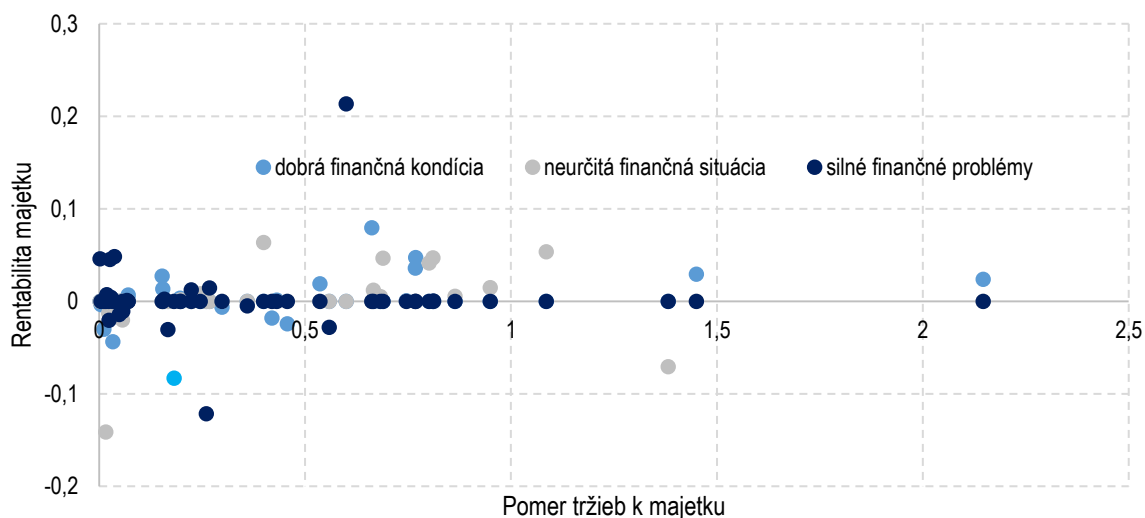
¹⁰⁸ Do súčtu sú zaradené všetky právne formy spoločností. Viac o metodológii určenia štátnych podnikov v Box 14.

¹⁰⁹ Ide o údaj zamestnancov v organizáciách vlastnených štátom podľa Registra organizácií.

¹¹⁰ 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.

k majetku ako 25 % najhorších spoločností v hospodárstve dosahuje 53 % štátnych podnikov. Ziskovosť štátnych podnikov, meraná ako pomer medzi ziskom a majetkom, je pod slovenským mediánom, ktorého hodnota je 3,7.

Graf 64: Finančné zdravie štátnych podnikov podľa Altmanovho testu (za rok 2016)



Zdroj: MF SR

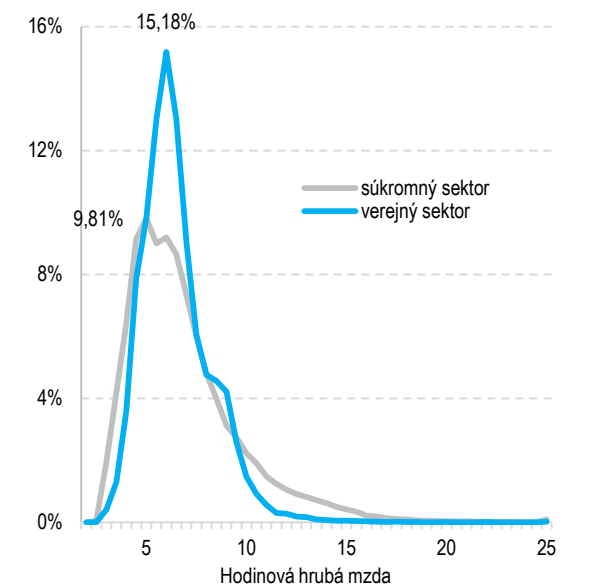
Podľa Altmanovho indexu má 37 % štátnych podnikov dobrú finančnú situáciu a rovnaký podiel má silné finančné problémy. Altmanov index analyzuje tzv. finančné zdravie podnikov, predpovedá možný úpadok podniku. Využíva súhrnný vzorec vychádzajúci z rôznych finančno-ekonomických ukazovateľov¹¹¹. Je aplikovaný na určenie budúcnosti podniku a prípadného následného prijatia opatrení na zlepšenie situácie. Úspešnosť predpovede sa pohybuje medzi 80 až 90 %. Pre štátne podniky bol využitý Altmanom upravený vzorec pre spoločnosti neemitujúce akcie.

Odmeňovanie v štátnych podnikoch je však rovnostárskejšie, súkromný sektor má viac veľmi dobre zaplatených manažérov. Krivky distribúcie plátov zamestnancov s priemerne náročnými činnosťami a expertných zamestnancov (Graf 65 a Graf 66) sú podobné. Ak by niektorý zo sektorov platil zamestnancov výrazne odlišne, bolo by možné pozorovať posun kriviek na horizontálnej osi. Odmeňovanie v štátnych podnikoch má menší rozptyl – krivka distribúcie pre zamestnancov vykonávajúcich prácu vyžadujúcu rovnaké zručnosti (kapitola 3.1) je oproti súkromnému sektoru užšia a ostrejšia¹¹². Analýza neporovnáva efektivitu počtu zamestnancov len priemerné odmeny v rámci skupín zručností.

¹¹¹ Pomerové finančné ukazovatele vstupujúce do Altmanovho indexu: pracovný kapitál a aktíva, čistý pracovný kapitál a aktíva, nerozdelený zisk z minulých rokov a aktíva, EBIT a aktíva, tržová hodnota vlastného kapitálu a účtovná hodnota dlhu, tržová hodnota vlastného kapitálu a cudzie zdroje a tržby a aktíva.

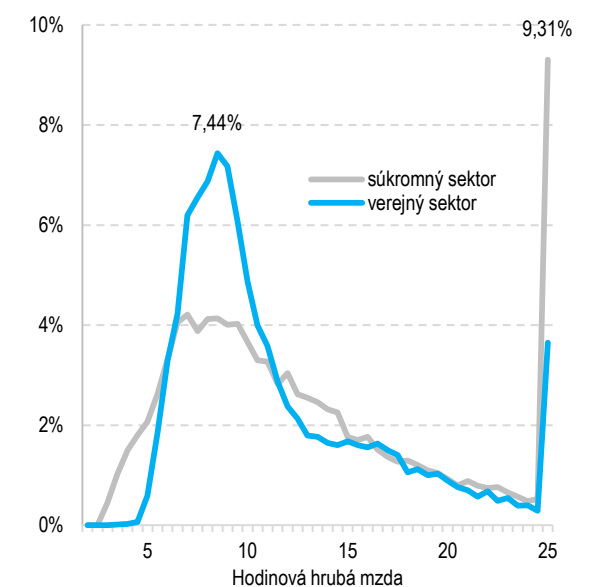
¹¹² Až 66 % zamestnancov s priemerne náročnými činnosťami poberá mzdu v štátnych podnikoch od 4,75 po 7,25 eur, v súkromnom sektore je to približne polovica. Rovnako má menší rozptyl aj odmena expertných zamestnancov v štátnych podnikoch – až 60 % zamestnancov poberá mzdu od 6,25 po 11,25 eura, rovnakú mzdu poberá 41 % zamestnancov súkromného sektora.

Graf 65: Podiel osôb zručnosti 2 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy



Zdroj: ISCP; prepočet ÚHP

Graf 66: Podiel osôb zručnosti 4 zamestnaných podľa Zákonníka práce podľa sektora a hodinovej mzdy

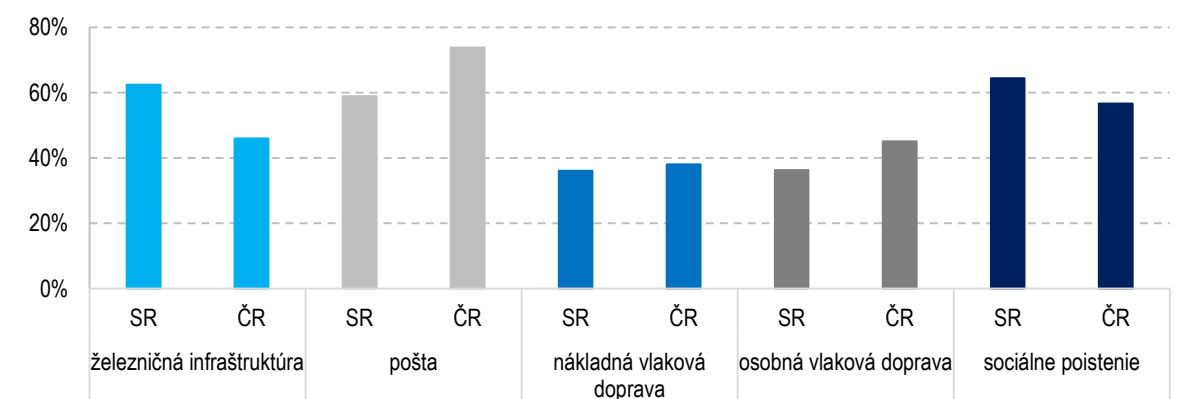


Zdroj: ISCP; prepočet ÚHP

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.

Základné porovnanie pomerových ukazovateľov voči podobným podnikom v ČR naznačuje neefektívitu. Väčší podiel osobných nákladov na prevádzkových nákladoch v porovnávaných spoločnostiach bol v troch prípadoch v českých spoločnostiach. Vysoký podiel osobných nákladov na operatívnych nákladoch poukazuje na zamestnanecky náročné podniky. Na druhej strane, vyššiu efektívnosť z porovnania dosahuje iba Slovenská pošta, v iných porovnávaných dvojiciach je efektívnejšia česká dvojica.

Graf 67: Podiel osobných nákladov na prevádzkových nákladoch (2017)



Pozn.: Zoznam spoločností so základnými údajmi uvádza Príloha 9.

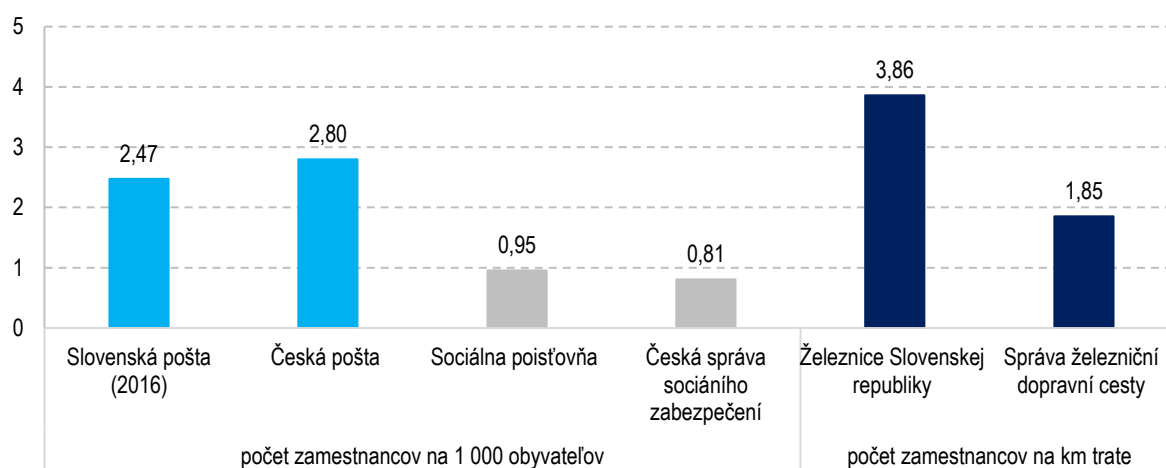
Zdroj: ÚHP, výročné správy spoločností

Dvojnásobok zamestnancov na kilometer oproti českej dvojicike zamestnáva ŽSR. Jeden kilometer železnice spravujú v priemere takmer štyria zamestnanci ŽSR, v Českej republike to nie sú ani dvaja. ŽSR zamestnáva

takmer 14 tis. zamestnancov, iba o 3 tis. menej ako spoločnosť v Českej republike. Na jedného zamestnanca vynakladá ŽSR mesačne o 370 eur (o 21 %) menej.

Viac zamestnancov zamestnáva aj Sociálna poisťovňa, na 1 000 obyvateľov je ich o pätinu viac. Na jedného zamestnanca v slovenskej Sociálnej poisťovni v priemere pripadá 1 048 obyvateľov Slovenska, v Čechách obsluží jeden zamestnanec v priemere o 187 obyvateľov viac. Sociálna poisťovňa na Slovensku vynakladá aj vyšší podiel osobných nákladov.

Graf 68: Porovnanie počtu zamestnancov (2017)

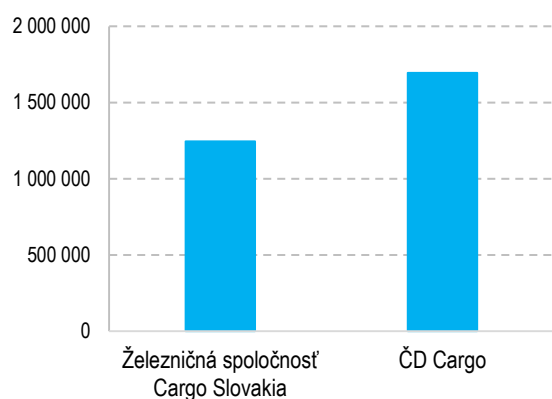


Zdroj: ÚHP, výročné správy spoločností

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 404 obyvateľov, v Českej republike pripadá na jedného poštára o 47 obyvateľov menej.

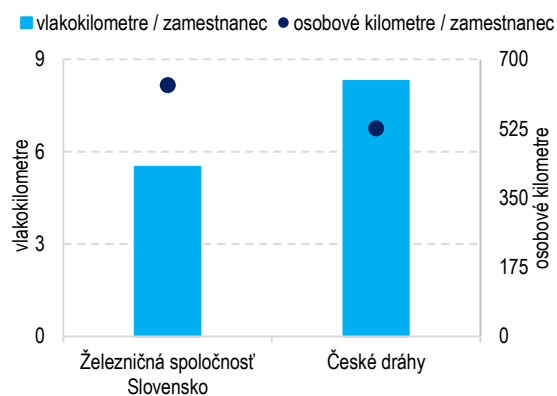
ZSSK Cargo aj Železničná spoločnosť Slovensko vynakladajú nižší podiel osobných nákladov na prevádzkové náklady ako české spoločnosti, efektívnejšie však fungujú české spoločnosti. České Cargo prepravilo takmer o 30 % tonokilometrov na jedného zamestnanca viac. Vyšší podiel osobných výdavkov sa pri lepších výsledkoch dostal aj k zamestnancom, priemerné hrubé mzdy českého Carga sú oproti Slovensku vyššie o 200 eur.

Graf 69: Počet prepravených tonokilometrov na zamestnanca (2017)



Zdroj: ÚHP, výročné správy spoločností

Graf 70: Počet vlakokilometrov a osobokilometrov na zamestnanca (v tis. km; 2017)



Zdroj: ÚHP, výročné správy spoločností

Železničná spoločnosť Slovensko je vo vlakokilometroch na zamestnanca horšia, prepraví však relatívne viac cestujúcich. ZSSK na jedného zamestnanca dokáže najazdiť iba dve tretiny výkonu českej dvojčky. Na druhej strane, prepraví o 20 % cestujúcich viac (t.j. osobové kilometre). Tieto výsledky však ovplyvňuje cestovanie zadarmo pre niektoré skupiny obyvateľov. Dotáciu však získava na základe najazdených vlakokilometroch. Výsledkovú efektivitu je preto potrebné interpretovať s ohľadom na bezplatnú prepravu.

Efektivitu štátnych podnikov, vrátane osobných nákladov, 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 efektivitu podniku.

Implementáciou opatrení z auditu môže 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 (Box 15). Z úspory plánovanej do roku 2020 je až 50 % (10 mil. eur) zníženie výdavkov na kompenzácie zamestnancov.

Box 15: 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) analyzoval súčasný stav a identifikoval kľúčové dôvody, ktoré znižujú úroveň efektivity podniku. Postupným zavádzaním efektívnejších postupov bude 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.

Tabuľka 11: 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 počiatočná 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:

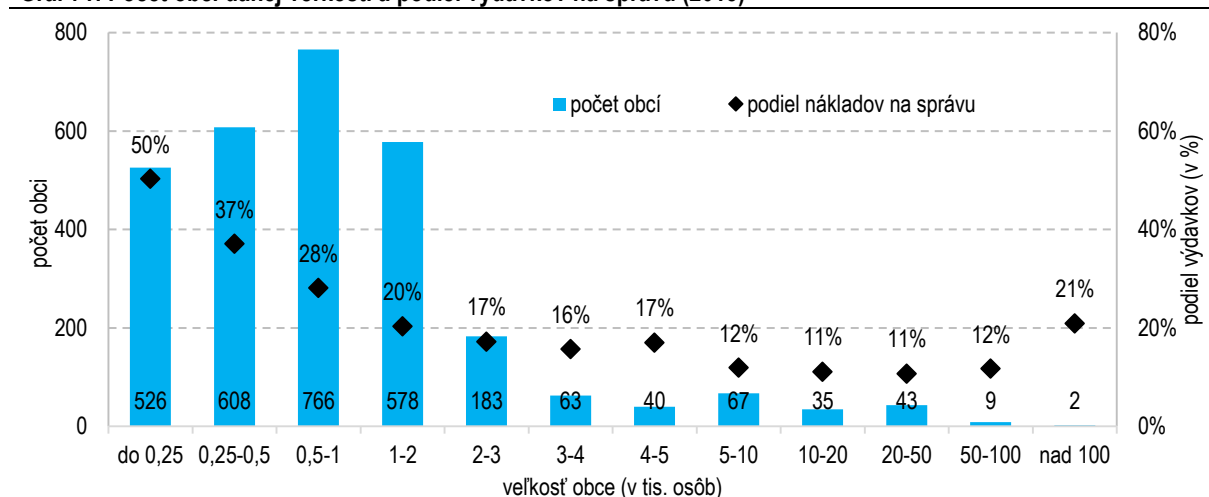
- zníženie počtu zamestnancov o 9 % oproti roku 2015,
- centralizované riadenie investícií.

4.4 Optimalizácia usporiadania samospráv

Sústredenie výkonu správy obcí do väčších celkov môže uvoľniť zdroje a priniesť kvalitnejšie služby. Analýza IFP¹¹³ odhadla možné úspory výdavkov na správu na 51 – 316 mil. eur ročne v závislosti od zvoleného modelu. 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 28 (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. 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 71: Počet obcí danej veľkosti a podiel výdavkov na správu (2015)



Zdroj: IFP, 2017

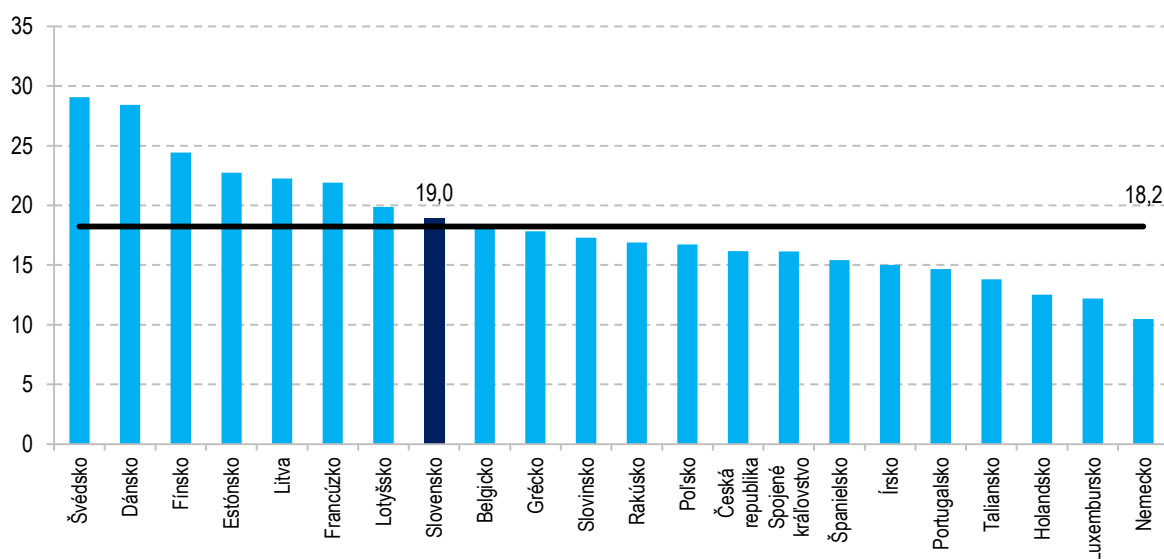
Analýza IFP navrhuje sústredenie samospráv do väčších celkov – krátkodobo do matričných obvodov, v strednodobom horizonte do mikroregiónov. Možnú úsporu výdavkov na správu odhaduje na 51 – 316 mil. eur ročne. Už dnes musia niektorí obyvatelia za najčastejšie využívanou službou – matrikou – cestovať do sídla matričného úradu, ktorých je 970, menej než tretina počtu obcí. Sídla matričných úradov sú relatívne dostupné pre okolie a sústredenie výkonu správy do matričných obvodov by nemalo obyvateľov výrazne obmedziť. Alternatívou pre sústredenie výkonu správy, ktorá prináša pre samosprávy vyššiu úsporu, 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 relevantná 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.

¹¹³ Komentár IFP *Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach.*

5 Prílohy

Príloha 1: Počet zamestnancov sektora VS ako podiel počtu zamestnancov v celej ekonomike (% , 2016)



Zdroj: Eurostat

Príloha 2: Prehľad kategórií a položiek ekonomickej klasifikácie vstupujúcich do mzdových a osobných výdavkov a kompenzácií zamestnancov podľa ESA 2010

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

Zdroj: spracovanie ÚHP

Príloha 3: Dáta pre dopad úpravy počtu zamestnancov vybraných profesií na medzinárodný priemer

	ročná obálka 2017 (odhad)	finančný dopad	personálny dopad	rok porovnania	zdroj
zdravotné sestry (ústavné aj ambulatné)	516	60	3 611	2015	OECD Health at a Glance, IZP
učitelia ZŠ1-4 (vrátane cirk. a súkr.)	283	39	2 077	2016	OECD Education at a Glance
lekári (ústavní aj ambulatní)	628	6	185	2015	OECD Health at a Glance
hasiči	93	3	133	2015	International Association of Fire and Rescue Services, https://www.ctif.org/
sudcovia	88	-4	-60	2016	Eurostat
prokurátori	60	-24	-377	2014	CEPEJ
učitelia ZŠ5-SŠ (vrátane cirk. a súkr.)	732	-2	-106	2016	OECD Education at a Glance
učitelia VŠ	235	-45	-2 103	2016	OECD Education at a Glance
policaji	634	-106	-3 720	2016	Eurostat

*Zdroj: spracovanie ÚHP***Príloha 4: Dáta pre dopad úpravy miezd vybraných profesií na medzinárodný priemer**

	ročná obálka 2017	finančný dopad	rok porovnania	zdroj
ústavné sestry vrátane neverejných	379	66,1	2015	OECD Health at a Glance
učitelia - regionálne šk. vrátane súkr. a cirk. škôl	1 574	675,4	2016	OECD Education at a Glance
ústavní lekári vrátane neverejných	427	65,0	2015	OECD Health at a Glance
sociálne služby	308	97,3	2017	Štruktúra miezd zamestnanců (ČSÚ), Štruktúra miezd v SR (ŠÚSR)
štátni úradníci	762	39,8	2014	Eurostat
VŠ učitelia	235	33,5	2017	Štruktúra miezd zamestnanců (ČSÚ), Štruktúra miezd v SR (ŠÚSR)
colníci	66	4,1	2015	OECD Government at a Glance
sudcovia	88	-3,7	2014	CEPEJ
hasiči	93	14,7	2017	Štruktúra miezd zamestnanců (ČSÚ), Štruktúra miezd v SR (ŠÚSR)
prokuratúra	60	-12,2	2014	CEPEJ
policaji	634	-22,6	2015	OECD Government at a Glance

Zdroj: spracovanie ÚHP

Príloha 5: 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.
Zákonnodarcovia, 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 6: Zmena mzdy pri zmene zamestnania (± 3 mesiace)

	Percentuálna zmena		Štatistická významnosť rozdielu	Počet pozorovaní spolu
	Súkromný \rightarrow Verejný	Verejný \rightarrow 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^a				
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 7: 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 8: 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	koeficient	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 9: Porovnateľné spoločnosti (v mil. eur; 2017)

spoločnosť	FTE, resp. priemerný počet	osobné náklady	OPEX	celkové náklady	pomer osobné a celkové
Železnice Slovenskej republiky	13 824	234	374	466	50%
Slovenská pošta, a.s. (2016)	13 446	165	281	310	53%
Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a.s.	5 632	92	253	281	33%
Železničná spoločnosť Slovensko, a.s. (2016)	5 924	102	281	366	28%
Sociálna poisťovňa	5 185	94	145	151	62%
Česká pošta	29 612	482	653	757	64%
Správa železniční dopravní cesty	17 422	372	808	968	38%
ČD osobné	14 801	294	651	828	36%
Česká správa sociálního zabezpečení	8 566	107	189	202	53%
ČD Cargo	6 977	152	400	488	31%

Zdroj: ÚHP, výročné správy spoločností

Príloha 10: 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 oblasti 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 11: 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 poslanca 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 čakaateľoch 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
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 12: Priemerná veľkosť kapitol, ich aparátov a podriadených organizácií, 2011-2017

	Kapitoly			Aparáty			Podriadené 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	44 260	587,1	1 102	1 284	16,8	1 095	42 976	570,3	1 106
Ministerstvo obrany SR	20 073	260,4	1 081	541	9,0	1 397	19 532	251,4	1 073
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	12 958	123,2	788	410	7,4	1 499	12 548	115,7	769
Ministerstvo spravodlivosti SR	11 227	172,1	1 276	301	4,4	1 203	10 926	167,7	1 279
Ministerstvo financií SR	10 270	137,7	1 117	661	13,3	1 673	9 609	124,5	1 080
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	4 680	52,9	1 198	497	9,5	1 578	4 183	43,5	866
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	3 000	36,6	1 028	562	9,7	1 435	2 438	26,9	920
Ministerstvo zdravotníctva SR	2 395	24,3	847	261	4,3	1 350	2 134	20,0	782
Generálna prokuratúra SR	1 832	47,8	2 170	283	8,4	2 470	1 549	39,4	2 120
Slovenská akadémia vied	1 733	20,0	981				1 733	20,0	963
Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	1 533	21,9	1 207	603	9,8	1 360	930	12,0	1 077
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	1 199	49,8	3 465	1 177	49,5	3 507	23	0,3	1 292
Ministerstvo kultúry SR	1 169	11,9	850	183	3,0	1 382	985	8,9	751
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	1 027	9,3	913	65	1,3	1 627	962	8,1	699
Ministerstvo životného prostredia SR	987	12,9	1 150	455	7,5	1 380	532	5,4	848
Štatistický úrad SR	874	9,8	946	874	9,8	946			
Ministerstvo hospodárstva SR	798	11,8	1 228	395	7,2	1 518	403	4,5	939
Úrad vlády SR	506	8,6	1 414	490	8,4	1 426	16	0,2	836
Kancelária Národnej rady SR	502	12,1	2 008	502	12,1	2 008			
Najvyšší kontrolný úrad SR	292	4,8	1 374	292	4,8	1 374			
Národný bezpečnostný úrad	216	4,4	1 713	216	4,4	1 713			
Najvyšší súd SR	211	6,4	2 513	202	6,2	2 545	9	0,2	1 673
Úrad pre verejné obstarávanie	154	2,7	1 429	154	2,7	1 429			
Úrad priemyselného vlastníctva SR	135	1,5	951	135	1,5	951			
Správa štátnych hmotných rezerv SR	106	1,4	1 142	106	1,4	1 142			
Úrad jadrového dozoru SR	102	2,4	1 937	102	2,4	1 937			
Kancelária Ústavného súdu SR	93	2,2	1 957	93	2,2	1 957			
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo. SR	87	1,4	1 304	70	1,2	1 383	16	0,2	1 030
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	85	1,4	1 386				85	1,4	1 393
Kancelária prezidenta SR	81	1,7	1 755	81	1,7	1 755			
Protimonopolný úrad SR	63	1,2	1 619	63	1,2	1 619			
Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu	160	4,0	2 076	160	4,0	2 076			
Kancelária verejného ochrancu práv	35	0,6	1 442				35	0,6	1 442
Úrad na ochranu osobných údajov SR	33	0,5	1 234				33	0,5	1 232
Rada pre vysielanie a retransmisiu	30	0,5	1 267				30	0,5	1 264
Kancelária Súdnej rady SR	4	0,1	2 141				4	0,1	2 120
SPOLU	122 794	1 644,8	1 116	11 103	222,4	1 667	111 691	1 422,4	1 061

Zdroj: SRP MF SR

Príloha 13: Podrobnosti prepočtu uvoľnených prostriedkov

- Počet VŠ študentov na učiteľa v roku 2016:
 - SK: 12,4
 - OECD: 15,3
- Odhad počtu VŠ študentov na učiteľa v roku 2017 z dát o poklese počtu študentov a počtu učiteľov:
 - SK: 11,8
- počet učiteľov na SK
 - v roku 2017: 11 031
 - úroveň medzinárodného benchmarku podľa počtu študentov: 8 485
 - rozdiel 23 %
- Balík prostriedkov na osobné výdavky na VŠ učiteľov
 - v roku 2017: 235,1 mil. eur,
 - odhad 2018: 244 mil. eur
- **Uvoľnené prostriedky, odhad pre rok 2018: 56 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 2018: 142 mil. eur
- **Uvoľnené prostriedky, odhad pre rok 2018: 37 mil. eur**
- **Spolu uvoľnené prostriedky, odhad pre rok 2018: 93 mil. eur**

Zdroj: CVTI SR, OECD 2018b

Príloha 14: 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

6 Použitá literatúra

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

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

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>

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>.

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

IFP, 2017. *Skrytý poklad v samosprávě: 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.

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

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>.

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_he4kv0BZSigZvNzGndtxS06sSHQDBYUj0WdBGtMZIEGtE5_DaGr4

MPSVR 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>

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_eaq-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/eaq-2018-en>

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>

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

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 kariérenému rastu a kreditovému systému*. Dostupné online: <http://sku.sk/vyhodnotenie-dotaznika-ku-kariernemu-rastu-a-kreditovemu-systemu-zakon-c-317-2009/>

STAROŇOVÁ, K., STAŇOVÁ, Ľ., 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.

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>

7 Zoznam skratiek

Skratka	Popis
BA	Bratislava
BCG	Boston Consulting Group
BOZP	Bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci
CES	Centrálny ekonomický systém
CEPEJ	Komisia Rady Európy pre hodnotenie efektívnosti justície
CVTI	Centrum vedecko-technických informácií SR
ČD	České dráhy
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úrad
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
FTE	Ekvivalent plného pracovného času
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
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
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

NBS	Národná banka Slovenska
NCZI	Národné centrum zdravotníckych informácií
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OECD	Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj
ONS	Britský štatistický úrad
OS	Očakávaná skutočnosť
PIAAC	Program medzinárodného hodnotenia kompetencií dospelých
PISA	Program medzinárodného hodnotenia žiakov
PN	Práceschopnosť
PRO	Príspevkové a rozpočtové organizácie
RIS	Rozpočtový a informačný systém
RŠ	Regionálne školstvo
SK	Slovensko
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
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
ÚHP	Útvar hodnoty za peniaze
UK	Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska
ÚV SR	Úrad vlády
VS	Verejný sektor
VŠ	Vysoká škola
VVŠ	Verejná vysoká škola
VZ	Verejný záujem
VZP	Všeobecná zdravotná poisťovňa
V3	Krajiny Vyšehradskej štvorky bez SR
ZP	Zákonník práce
ZSSK	Železničná spoločnosť Slovensko
ZŠ	Základná škola
ŽSR	Železnice Slovenskej republiky