

Analýza finanční náročnosti a kvality výkonu státní správy do roku 2030

Jana Chvalková, Centrum aplikované ekonomie o.s.

Duben 2013

Analýza vznikla ve spolupráci s Oživením o.s., Good Governance o.s. a za podpory Open Society Think Tank Fund.

Shrnutí

Tato analýza se zabývá modelovým hodnocením výdajů na platy ve státní správě v případě, že by byl přijat služební zákon (z. č. 218/2002 Sb. v platném znění) a na jeho základě by bylo možné realizovat systemizaci pracovních míst ve státní správě (prostřednictvím Generálního ředitelství státní správy). Cílem analýzy je ukázat, že přijetí Služebního zákona, je-li doprovázeno systémovými změnami ve fungování státní správy, nemusí být extrémně náročné na mandatorní výdaje, jak se obvykle odpůrci zavedení tohoto předpisu snaží namítat, aniž by měli tento argument podložen kvalifikovaným propočtem. Jak se ukázalo, výpočty ministerstva vnitra jsou založeny na imaginárních číslech. Tato analýza jako první přichází s odborným posouzením finanční náročnosti zavedení Služebního zákona resp. zákona o státních úřednících. Východiskem analýzy je předpoklad, že stávající systém odměňování ve státní správě je jednou z důležitých příčin neefektivity a korupce.

Výsledek analýzy ukazuje, že vhodným způsobem dosažení celkového zvýšení konkurenceschopnosti platů ve státní správě a její rezistence proti korupci je kombinace zvýšení platů (v modelu na 133% průměrné nominální mzdy v podnikatelském sektoru – což zvyšuje celkovou atraktivitu práce ve státní správě) avšak, nemá-li mít toto opatření rozsáhlé dopady na mandatorní výdaje státního rozpočtu, i postupné snížení počtu zaměstnanců státní správy (v extrémní variantě B modelu o 30%, nicméně realistický odhad – kombinace varianty A a B je zhruba 15%). Úspora na platech propuštěných zaměstnanců by se měla reinvestovat do navýšení platu zbylých zaměstnanců.

Samozřejmě nenavrhujeme, aby docházelo k jakémukoliv plošnému propouštění zaměstnanců ve státní správě. Takový přístup by mohl ohrozit celkové fungování státní správy. Doporučujeme přitom, aby se faktická redukce počtu zaměstnanců vázala až na výsledky auditu agend a personálního auditu, který by mělo v rámci přípravy systemizace provést Generální ředitelství státní správy (v posledních letech byly v rámci státní správy externě zapracovány personální a procesní audity apod. v hodnotě přes 1 mld. Kč a k žádné zásadní změně vesměs nevedly – proto se navrhuje realizovat tuto činnost interně). Cílem systemizace musí být zvýšení kvality služeb státní správy a její produktivity, ne její ochromení.

Závěrem je důležité dodat, že provedené vyhodnocení předpokládá, že se po zavedení Služebního zákona najde politická vůle – ve formě jmenování apolitického a odborně zdatného Generálního ředitele státní správy, který připraví reformu systemizace a odměňování úředníků. Zatímco Služební zákon toto umožňuje, jelikož řeší personální politiku, vč. odměňování a systemizace, návrh zákona o státních úřednících se otázkou systemizace zabývá jen okrajově, otázkou odměňování se nezabývá vůbec. Z toho vyplývá, že v případě přijetí zákona o státních úřednících, který vládě předložilo Ministerstvo vnitra, se počet úředníků zásadním způsobem nesníží (vývoj počtu úředníků ve státní správě od roku 2000 naznačuje, že je počet úředníků spíše stabilizovaný, popřípadě mírně roste) a jejich platy zůstanou i nadále v zásadě nekonkurenceschopné oproti podnikatelskému sektoru. Zároveň se budou zvyšovat nároky na státní rozpočet. Taková situace znamená de facto prodloužení stávajícího stavu – tedy státní správu nerezistentní vůči korupci, která produkuje nekvalitní výstupy a je neefektivní.

1. Reforma státní správy v České republice

Kvalita státní správy je jedním z klíčových politických i ekonomických problémů České republiky (dále jen „ČR“), jak uvádí Strategie konkurenceschopnosti „Zpět na vrchol“ vypracovaná Národní ekonomickou radou vlády (NERV).¹ V aktuální hodnotící zprávě² Evropské komise Česká republika čelí velmi silné kritice, že politická reprezentace ovládá a manipuluje úředníky, kteří v důsledku toho neodvádí jako celek kvalitní práci (což je kromě zpolitizování státní správy způsobené mj. i vysokou fluktuací). Konkrétní negativní dopady má tato situace jak na čerpání peněz z českého a evropského rozpočtu, tak na chod ministerstev a dalších úřadů. Důsledkem jsou i korekce Evropské komise, která odmítá proplatit nekvalitní projekty. **Celkově tento stav podkopává konkurenceschopnost ČR a neumožňuje zajištění kvalitního chodu státu, ani hospodárné vynakládání veřejných prostředků.**

ČR je jediným členským státem Evropské unie (dále jen „EU“), který nemá účinný³ zákon upravující právní postavení státních úředníků, přestože jeho přijetí bylo jednou z podmínek vstupu ČR do EU a výslovně to předpokládá i Ústava ČR, která již 20 let není naplňována.⁴ V roce 2002 byl přijat Služební zákon (č. 218/2002 Sb.), který uceleným způsobem upravoval státní službu jako službu veřejnosti. Účinnost Služebního zákona však byla již šestkrát odložena.⁵ Vláda Petra Nečase plánuje neúčinný kvalitní Služební zákon zrušit a nahradit ho tzv. zákonem o státních úřednících, jenž však již nepojímá státní službu jako službu občanům a neobsahuje klíčové systémové prvky, které by mohly zajistit odpolitizování a zefektivnění státní administrativy.

Vláda Petra Nečase odmítá existující Služební zákon zejména kvůli jeho údajné vysoké finanční náročnosti. Ministerstvo vnitra uvedlo v důvodové zprávě k návrhu zákona o úřednících (verze přeložená do připomínkového řízení v září 2002), že *„podle kvalifikovaného odhadu by se jednalo o částku pohybující se kolem 8 mld. Kč ročně“*. Způsob, jakým ministerstvo vnitra přišlo na tento kvalifikovaný odhad je více než šokující. Ministerstvo vnitra pouze převzalo výsledky analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí z roku 2002 (aniž by znalo metodiku této analýzy) a výslednou částku pouze navýšilo o inflaci za uplynulých 10 let.

Z toho vyplývá, že **argument finanční náročnosti, který vláda proti zavedení Služebního zákona využívá, stojí na zcela imaginárních výpočtech.** Cílem této analýzy je přinést kvalifikovaný podklad finanční náročnosti zavedení Služebního zákona, aby bylo možné odborně posoudit možnosti jeho zavedení.

¹ NERV (2011): Zpět na vrchol. Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti České republiky pro období 2012 až 2020. Kapitola 1 – Instituce.

² European Commission: Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the CZECH REPUBLIC for the period 2014-2020. [http://www.mmr.cz/getmedia/3713c32b-22cd-4721-90de-d9ee7290e39d/Position-Paper-CZ-final-\(1\).pdf](http://www.mmr.cz/getmedia/3713c32b-22cd-4721-90de-d9ee7290e39d/Position-Paper-CZ-final-(1).pdf)

³ Služební zákon není účinný jako celek, účinnosti dnem vyhlášení nabyla pouze některá ustanovení, uvedená v § 254 služebního zákona. Tato dílčí právní úprava však nesplňuje nároky, kladené na právní předpis, který by zajistil jednotnou a systémovou právní úpravu fungování veřejné správy a postavení státních úředníků.

⁴ Konkrétně čl. 79 odst. 2 Ústavy „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“

⁵ Dle současného znění má zákon nabýt účinnosti k 1. 1. 2015.

3. Metodika analýzy

Finanční náročnost zavedení Služebního zákona nelze vypočítat pouze ze samotného textu zákona, jelikož tento neobsahuje detailní systemizaci (organizační strukturu), pouze vytváří mechanismus pro její provedení prostřednictvím Generálního ředitelství státní správy. Model pracuje se dvěma základními variantami, které se následně dělí na scénáře s různými předpoklady. Varianta A hodnotí situaci, kdy by se služební zákon a systemizace z něj plynoucí (včetně odměňování), vztahovala pouze na zaměstnance ústředních správních úřadů – tedy cca na 17,000 lidí. Varianta B předpokládá, že se nová úprava bude vztahovat na všechny zaměstnance státní správy – tedy cca na 100,000 lidí.

Obě varianty – A i B, mají společné následující scénáře:

- **Scénář 1** - Základní scénář bez valorizace (tento scénář předpokládá, že objem platů ve státní správě neporoste, nebude se měnit počet zaměstnanců a platy nebudou valorizovány)
- **Scénář 2** - Základní scénář s valorizací (tento scénář předpokládá, že objem platů ve státní správě bude každý rok valorizován o inflaci⁶, počet zaměstnanců se nebude měnit)
- **Scénář 3** - Základní scénář s příspěvkem 10% a s valorizací (tento scénář předpokládá, že objem platů ve státní správě bude každý rok valorizován o inflaci, a že v roce 2014 bude k platům jednorázově přidán příplatek 10%; počet zaměstnanců se nebude měnit)

Varianta A

V rámci varianty A tato analýza představuje model nákladů na platy ve státní správě formou scénářů. Model vychází ze současných nákladů na platy ve státní správě a ukazuje jejich možný vývoj – dle předpokladů daných jednotlivými scénáři - pro období 2013 - 2030:

- **Scénář IV** - Scénář se zvyšováním objemu platů úředníků na 133% průměrné nominální mzdy v podnikatelském sektoru pro 17,000 úředníků ústředních správních úřadů bez snížení počtu úředníků (vývoj platů 17,000 navázán na vývoj mezd v podnikatelském sektoru, pro zbytek úředníků pouze valorizace o inflaci)
- **Scénář VI** - Scénář se zvýšením objemu platu úředníků na 133% průměrné nominální mzdy, příplatkem 10%, bez snížení počtu úředníků (vývoj platů 17,000 úředníků navázán na vývoj průměrných mezd v podnikatelském sektoru, pro zbytek úředníků valorizace o inflaci)

Pro každý ze scénářů jsou posuzovány následující proměnné:

- Celkový objem platů
- Nárůst platů a kumulovaný nárůst platů
- Počet úředníků
- Průměrné nominální platy ve státní správě

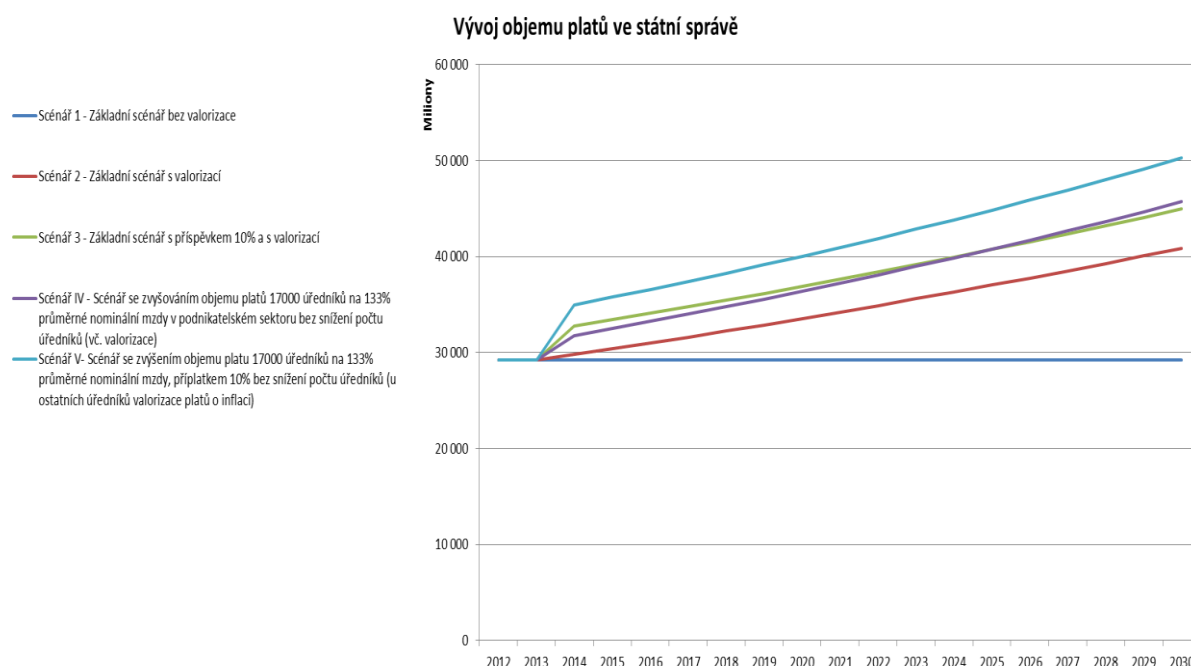
⁶ Platy zaměstnanců veřejných službách a správě jsou obvykle ad hoc valorizovány změnami v nařízení vlády č. 564/2006 Sb., platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

Výchozí hodnoty pro výpočet jsou:

- Odhadovaný počet zaměstnanců ve státní správě (včetně příspěvkových organizací a organizačních složek) = 101 tis. osob (údaje k roku 2012)⁷
- Počet zaměstnanců, jichž se podle předpokladů má týkat systemizace dle služebního zákona = 17 tis. osob
- Odhadovaný objem platů = 29,2 mld. Kč/rok
- Odhadovaný průměrný plat ve státní správě (včetně příspěvkových organizací a organizačních složek) = 24 tis. Kč/měsíc
- Odhadovaný průměrný plat zaměstnanců, jichž se podle předpokladů má týkat systemizace dle služebního zákona = 30 tis. Kč/měsíc
- Očekávaná průměrná roční míra inflace v období 2014 – 2020 = 2%
- Očekávaný průměrný růst nominálních mezd v podnikatelském sektoru 2016 - 2030 = 3,2%

Výsledky modelu – varianta A

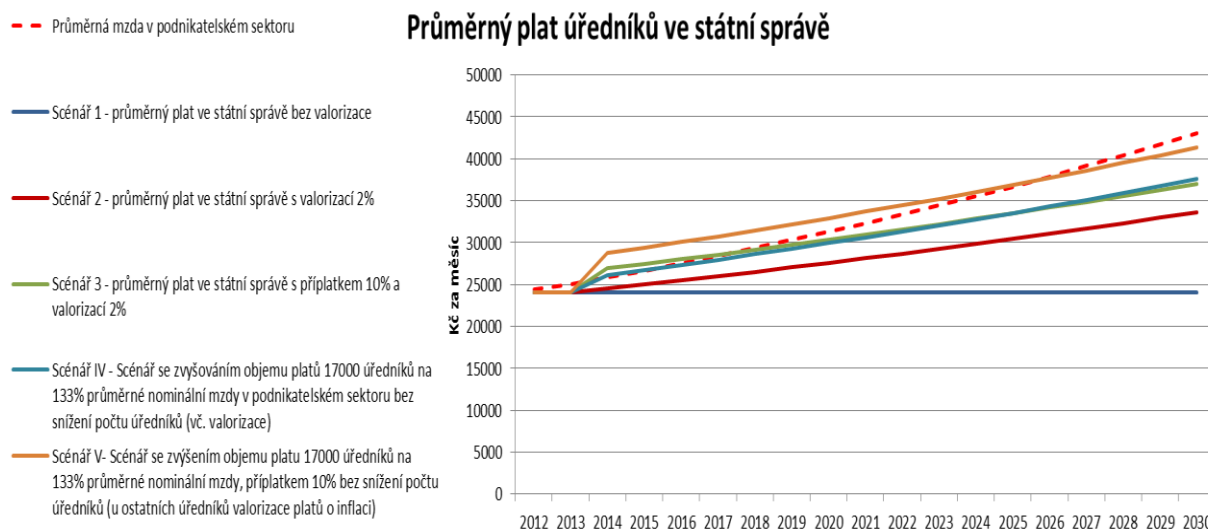
Z hlediska celkového objemu platů ve státní správě ve variantě A vychází porovnání scénářů 1, 2, 3 a IV a V relativně obdobně s tím, že scénáře 3 a IV mají velmi podobné náklady, scénář V je mírně vyšší.



Pokud se podíváme na porovnání platů ve státní správě a platů v soukromém sektoru (průměrné nominální mzdy v podnikatelském sektoru), zjistíme, že scénáře 1 – 3 a IV by vedly k přílišnému

⁷ Výsledky dotazování Úřadu vlády ČR k analýze možností úspor ve státní správě (zahrnuje zaměstnance ústředních správních úřadů a jejich příspěvkových a rozpočtových organizací), nezahrnuje některé státní fondy. Jedná se o součet systemizovaných pracovních míst obsazených a součet DPP a DPČ. Z hlediska propočtu se jedná o konzervativní odhad na spodní úrovni možného počtu zaměstnanců ve státní správě, vzhledem k tomu, že poslední dostupné údaje MV z Analýzy aktuálního stavu veřejné správy uvádí počet zaměstnanců státní správy v roce 2010 ve výši 159 854. Je však třeba poznamenat, že rovněž uvádí, že se jedná o počet zaměstnanců ve státní správě bez ostatních organizačních složek státu a příspěvkových organizací. V souhrnu z popsaného vyplývá, že kolik je vlastně zaměstnanců ve státní správě nikdo moc neví, natož aby bylo zřejmé, čím se tento blíže neurčený počet zaměstnanců zabývá.

odtržení platů ve státní správě od platů v podnikatelském sektoru. Na druhou stranu je zřejmé, že scénář V tuto otázku celkem systematicky řeší – v rámci předpokladů daných variantou A (tedy, že systematická úprava platů se týká pouze 17,000 osob – nikoliv všech zaměstnanců státní správy).



Z výše uvedeného vyplývá, že se z popsaných scénářů v rámci této varianty jako vhodný jeví především scénář V. Pokud porovnáme celkové kumulované náklady na platy ve státní správě scénáře V s náklady realistického scénáře 2 – objem platů se bude navyšovat pouze o valorizaci 2%, ukazuje se, že **kumulované náklady scénáře 5 v roce 2014 jsou oproti scénáři s valorizací vyšší o pouze cca. 5,2 mld. Kč.** Scénář V nepředpokládá snížení počtu úředníků, pouze jejich diferenciaci – 17 000 zaměstnanců ústředních správních úřadů bude chráněno Služebním zákonem a bude mít platové podmínky systematicky lepší než v průměru v podnikatelském sektoru, zatímco zbylých více než 80 tis. zaměstnanců státní správy bude mít platy pouze valorizovány.

Variant A

V rámci varianty B tato analýza představuje model nákladů na platy ve státní správě formou scénářů. Model vychází ze současných nákladů na platy ve státní správě a ukazuje jejich možný vývoj – dle předpokladů daných jednotlivými scénáři - pro období 2013 - 2030:

- **Scénář 4** - Scénář se zvyšováním objemu platů úředníků na 133% průměrné nominální mzdy v podnikatelském sektoru bez snížení počtu úředníků (vývoj platů navázán na vývoj mezd v podnikatelském sektoru)
- **Scénář 5** - Scénář se zvýšením objemu platů úředníků na 133% průměrné nominální mzdy se snížením počtu úředníků (vývoj platů navázán na vývoj průměrných mezd v podnikatelském sektoru) – včetně zohlednění nákladů na odstupné a nezaměstnané
- **Scénář 6** - Scénář se zvýšením objemu platů úředníků na 133% průměrné nominální mzdy, příplatkem 10% a se snížením počtu úředníků (vývoj platů navázán na vývoj průměrných mezd v podnikatelském sektoru) – včetně zohlednění nákladů na odstupné a nezaměstnané

Pro každý ze scénářů jsou posuzovány následující proměnné:

- Celkový objem platů
- Nárůst platů a kumulovaný nárůst platů
- Počet úředníků
- Průměrné nominální platy ve státní správě

Výchozí hodnoty pro výpočet jsou:

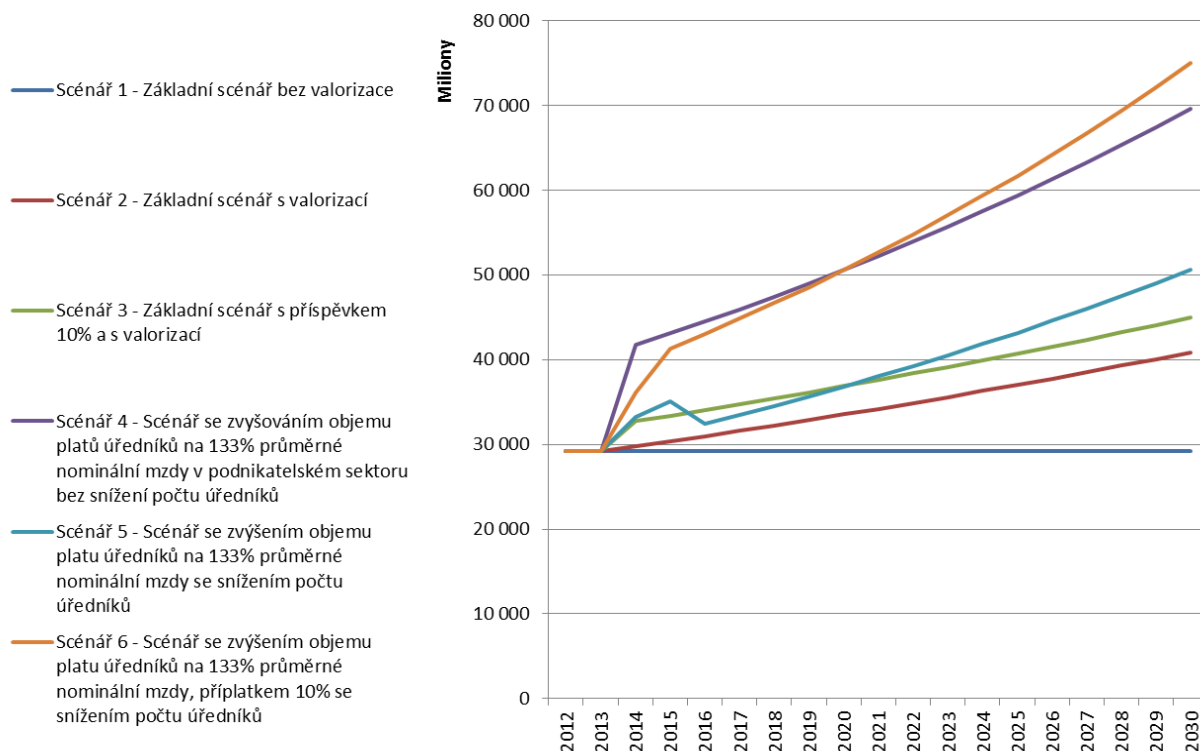
- Odhadovaný počet zaměstnanců ve státní správě (včetně příspěvkových organizací a organizačních složek) = 101 tis. osob (údaje k roku 2012)⁸
- Odhadovaný objem platů = 29,2 mld. Kč/rok
- Odhadovaný průměrný plat ve státní správě (včetně příspěvkových organizací a organizačních složek) = 24 tis. Kč/měsíc
- Očekávaná průměrná roční míra inflace v období 2014 – 2020 = 2%
- Očekávaný průměrný růst nominálních mezd v podnikatelském sektoru 2016 - 2030 = 3,2%
- Očekávané náklady na 1 nezaměstnaného 120 tis. Kč/rok

Výsledky modelu – varianta B

Následující graf ukazuje vývoj nákladů na platy ve státní správě podle výše uvedených scénářů. Ukazuje se, že scénáře 6 (předpokládá propouštění zaměstnanců státní správy - viz legenda v grafu níže) a 4 (nepředpokládá propouštění ve státní správě – viz legenda v grafu níže) obnášejí významný nárůst objemu platů ve státní správě, na druhou stranu scénáře 2, 3 a 5 se ukazují jako rostoucí poměrně přijatelně. Scénář 1 je využit jako základní.

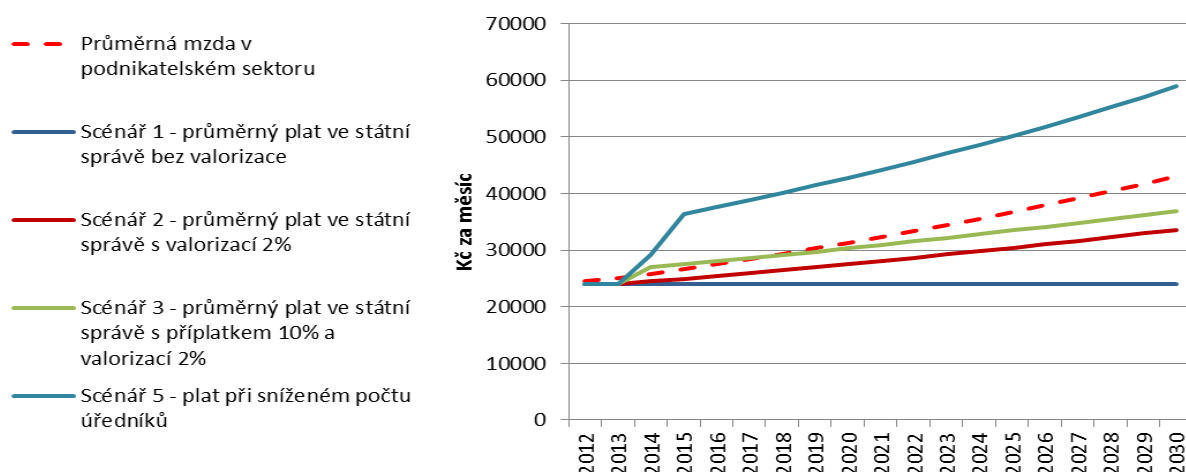
⁸ Výsledky dotazování Úřadu vlády ČR k analýze možností úspor ve státní správě (zahrnuje zaměstnance ústředních správních úřadů a jejich příspěvkových a rozpočtových organizací), nezahrnuje některé státní fondy. Jedná se o součet systemizovaných pracovních míst obsazených a součet DPP a DPČ. Z hlediska propočtu se jedná o konzervativní odhad na spodní úrovni možného počtu zaměstnanců ve státní správě, vzhledem k tomu, že poslední dostupné údaje MV z Analýzy aktuálního stavu veřejné správy uvádí počet zaměstnanců státní správy v roce 2010 ve výši 159 854. Je však třeba poznamenat, že rovněž uvádí, že se jedná o počet zaměstnanců ve státní správě bez ostatních organizačních složek státu a příspěvkových organizací. V souhrnu z popsaného vyplývá, že kolik je vlastně zaměstnanců ve státní správě nikdo moc neví, natož aby bylo zřejmé, čím se tento blíže neurčený počet zaměstnanců zabývá.

Vývoj objemu platů ve státní správě



Nyní je třeba se zaměřit na výši platů ve státní správě. Pokud je klíčovým cílem změny úpravy postavení úředníků ve státní správě zajištění jejich vysoké úrovně, není možné, aby jejich platy nebyly konkurenceschopné oproti mzdám v soukromém sektoru. Pokud vyloučíme z posuzování scénáře 4 a 6, které vedou k nepřiměřeně vysokému nárůstu objemu platů ve státní správě, zbývají k analýze scénáře 2, 3 a 5.

Průměrný plat úředníků ve státní správě



Výše uvedený graf jasně ukazuje neudržitelnost scénáře 2 a 3, které vedou k postupnému relativnímu poklesu platů ve státní správě v porovnání s průměrnými nominálními mzdami v soukromém sektoru, což bude mít negativní vliv na skladbu lidských zdrojů ve státní správě (což by v důsledku mohlo vést k zvýšení příklonu ke korupci ve státní správě). Scénář 5

naopak udržuje systematické navýšení platů ve státní správě v porovnání s vývojem průměrné nominální mzdy v podnikatelském sektoru. Jako vhodná varianta se tedy jeví scénář 5.

Pokud porovnáme celkové kumulované náklady na platy ve státní správě scénáře 5 s náklady realistického scénáře 2 – objem platů se bude navyšovat pouze o valorizaci 2%, ukazuje se, že **kumulované náklady scénáře 5 v roce 2014 jsou oproti scénáři s valorizací vyšší pouze o cca. 3,4 mld. Kč** (včetně nákladů na odstupné a na nezaměstnanost propuštěných úředníků). Oproti stávajícímu stavu scénář 5 předpokládá snížení počtu úředníků v průběhu let 2014 a 2015 celkově o 30%. Scénář 5 tedy představuje mírné navýšení objemu platů úředníků ve státní správě, avšak zároveň kompenzací kvantity špatně placených úředníků za kvalitu – tedy méně lépe placených úředníků s menší motivací ke korupci a neefektivitě.

3. Vhodné scénáře řešení

Jako vhodné řešení se v případě varianty A jeví scénář V, který předpokládá zvýšení platů pro zaměstnance ústředních správních úřadů na 133% průměrné nominální mzdy v podnikatelském sektoru a valorizaci o inflaci u všech ostatních platů zaměstnanců ve státní správě. Na druhou stranu toto řešení upravuje uspokojivě poměry pouze pro 17,000 zaměstnanců, ostatní zůstávají z hlediska odměňování stranou, bez ohledu na to, jak důležitá může být jejich agenda. Z tohoto důvodu byla vypracována i varianta B, u níž doporučený scénář 5 předpokládá komplexní úpravu platů u všech zaměstnanců státní správy s tím, že však zahrnuje i předpoklad o propuštění 30% stávajících zaměstnanců státní správy, aby nedošlo k drastickému nárůstu výdajů na platy, který by nadměrně zatěžoval státní rozpočet. Ani jeden z doporučených scénářů tak není úplně ideální. Jako vhodná varianta – respektive scénář se tak pro implementaci služebního zákona bude jevit kombinace scénářů V a 5 – tedy zvláštní úprava platů zaměstnanců ústředních správních úřadů (výrazné zvýšení platů) a dílčí navýšení platů ostatních zaměstnanců státní správy, kompenzované v souladu s principem scénáře 5 snížením počtu zaměstnanců státní správy. Tato kombinace by měla být zrealizována na základě analýzy činností jednotlivých správních úřadů a jejich zaměstnanců provedené v rámci přípravy systemizace Generálním ředitelstvím státní správy.

4. Mezinárodní srovnání

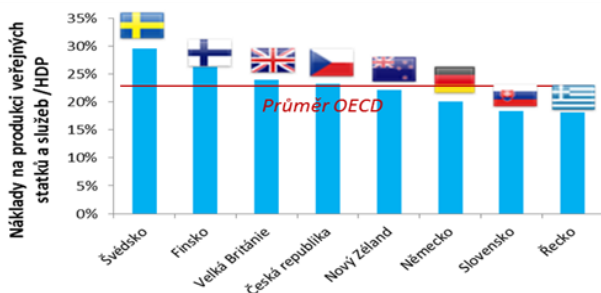
Toto srovnání ukazuje, jak si stojí český veřejný sektor (zde je důležité si uvědomit, že se jedná o statistiku nejen za státní správu, ale i za samosprávu – samostatné porovnání pro státní správu není k dispozici) v porovnání se státy, které jsou tradičně známy kvalitou veřejných služeb (Švédsko, Nový Zéland, Finsko, Německo a Velká Británie), ale i se Slovenskem, který má s institucemi podobné problémy jako ČR, a s Řeckem, jehož spektakulární kolaps ukázal, kam až mohou vést dlouho neřešené problémy ve veřejném sektoru.

Státy s kvalitními institucemi			
Státy	GCI 2011 (Institute)	DB 2011	
Švédsko	2	14	
Nový Zéland	3	3	
Finsko	4	13	
Německo	13	22	
Velká Británie	17	4	
Česká republika	72	63	
Řecko	84	109	
Slovensko	89	41	

Zdroj: Kapitola II – instituce zprávy NERV dostupná na www.vlada.cz

První přímočará otázka je, jestli není český veřejný sektor v porovnání se zmíněnými státy příliš drahý. Jak ukazuje srovnání nákladů států na veřejné služby a statky dle údajů OECD, drží se ČR zhruba na průměru mezi státy OECD, tzn. vzhledem k podílu na HDP český veřejný sektor spíše předražený není. Ani z hlediska zaměstnanosti se český veřejný sektor na první pohled příliš neodlišuje od průměru OECD – na jednoho zaměstnance ve veřejném sektoru připadalo v ČR 6 zaměstnanců v sektoru soukromém oproti např. Švédsku, kde byl tento poměr 1:2.

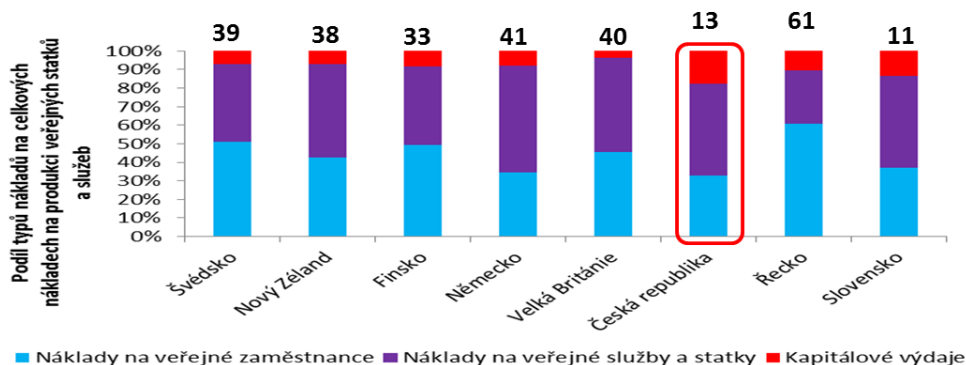
Náklady na produkci veřejných statků a služeb ku HDP (%; 2007)



Rok 2007	Počet zaměstnanců v soukromém sektoru na zaměstnance ve veřejném sektoru
Švédsko	2
Finsko	3
Nový Zéland	5
ČR	6
Slovensko	6
Německo	9
Řecko	9

Zdroj: Kapitola II – instituce zprávy NERV dostupná na www.vlada.cz

Problém českého veřejného sektoru je spíše struktura výdajů – tedy na co jsou vynakládány a jak – spíše než jejich objem. Jak ukazuje srovnání se státy OECD, je český veřejný sektor evropskou jedničkou v oblasti kapitálových výdajů (výdaje na investice), jejichž objem v roce 2007 činil 17,6% všech nákladů na veřejný sektor (cca. 800 mld. Kč). Tyto prostředky byly zřejmě vynaloženy formou veřejných zakázek – tj. se ztrátami plynoucí z neefektivity a korupce v tomto systému u nás. Naopak výdaje na samotné zaměstnance veřejného sektoru byly v ČR v průměru v porovnání s jinými státy OECD nízké – např. jen ve výši třetiny nákladů ve Švédsku či na Novém Zélandu.



Černá čísla = náklady na 1 veřejného zaměstnance v roce 2007 (tis. EUR)

Zdroj: Kapitola II – instituce zprávy NERV dostupná na www.vlada.cz

Druhým problémem českého veřejného sektoru je jeho distribuce mezi místní a státní správu. Ve skupině porovnávaných zemí (k nimž byla k dispozici data OECD) se vyskytují vesměs státy s vyhraněným systémem s důrazem buď na ústřední správu (Nový Zéland, Řecko) nebo místní správu (Švédsko, Finsko, Německo). Ze sledovaného vzorku (a obecně i v rámci OECD) je ČR jedním z mála států, které mají takřka stejný počet úředníků na ústřední a na místní úrovni – což se z odborného pohledu může jevit jako jedna z příčin nízké efektivity české veřejné správy (naznačuje, že činnosti a pozice na úrovni ústřední a místní správy se zřejmě dublují, vzhledem k různým právním úpravám postavení úředníků samosprávných celků a ústředních orgánů státní správy vznikají mezi nimi neospravedlnitelné nerovnosti v pracovních podmínkách a odměňování).

Stát	Ústřední správa	Místní správa
Švédsko	17,92%	82,08%
Nový Zéland	89,20%	10,80%
Finsko	23,99%	76,01%
Německo	20,22%	79,78%
Řecko	80,53%	19,47%
Česká republika	46,42%	53,58%

Zdroj: Data OECD (2008)

Analýza veřejného sektoru tedy v zásadě potvrdila zjevný fakt, že prostředky ve veřejném sektoru jsou alokovány nerovnoměrně a neefektivně. To způsobuje, že ačkoliv ČR v poměru k HDP vynakládá na veřejný sektor vyšší objem prostředků než Německo či Nový Zéland, ve veřejné správě jsou tyto prostředky jednak z velmi významné části spotřebovány na investice (násobně vyšší v porovnání se státy OECD ve sledovaném vzorku) a jsou rovněž distribuovány velmi nerovnoměrně mezi různé úředníky různých úrovní (včetně rozdílů mezi místní a ústřední úrovní). V porovnání s vysoce konkurenceschopnými státy není v datech o české veřejné správě patrná žádná vize managementu lidských zdrojů ve veřejné správě – viz pravidelná hodnocení ČR v rámci studie OECD Government at Glance.

5. Závěr

Česká republika patří v mezinárodním srovnání mezi země, které nemají přebujelý byrokratický systém. V celoevropském srovnání má Česká republika pátý nejnižší počet podílu počtu úředníků na celkovém počtu obyvatel, zároveň má Česká republika v mezinárodním srovnání podprůměrné finanční ohodnocení úředníků. **Problém české státní správy leží zejména v jejím zpolitizování a neefektivitě.** Zavedení Služebního zákona, který počítá s novou systemizací a odměňováním ve státní správě na rozdíl od navrhovaného zákona o státních úřednících, je nezbytné pro depolitizaci státní správy a zvýšení její kvality a efektivity. **Současné nastavení systemizace a odměňování ve státní správě je dlouhodobě neudržitelné** (nemluvě o tom, že je neefektivní a neřízené). Pokud nedojde k nové právní úpravě platů a počtu pracovních míst, bude **průměrný plat ve státní správě (s valorizací 2%) stále výrazněji nižší než průměrná nominální mzda v podnikatelském sektoru.** Zároveň se ale budou **zvyšovat nároky na státní rozpočet** (i prostá každoroční valorizace o inflaci předpokládá kumulativní nárůst nákladů na platy ve státní správě do roku 2020 o 17 mld. Kč, do roku 2030 o 99 mld. Kč oproti výdajům v roce 2012). Nízká mzda ve státní správě bude mít negativní důsledky na kvalitu lidských zdrojů ve státní správě a tím i na výkon státní správy. Tento faktor dále **zvyšuje již tak vysoké korupční riziko.**

Doporučeným postupem, jak zvýšit kvalitu výkonu státní správy, je **navázání výši platu ve státní správě na průměrnou mzdu v podnikatelském sektoru**, při respektování vnitřní distribuce upravených platových tříd a stupňů (resp. v modelovém příkladu nepředpokládáme změnu systému platových tříd a stupňů) - tzn. situace, kdy pokud se státu daří, zaměstnancům státní správy se zvyšují platy, jinak se platy nemění.

Při současném nastavení státního rozpočtu bude pro zajištění finanční udržitelnosti tohoto systému nezbytná redukce počtu zaměstnanců ve státní správě (např. varianta B, scénář 5 – předpokládá snížení o cca. 30% oproti stavu roku 2012, a to v průběhu 2 let – celkem o 30 tis. osob). Scénář zahrnuje i náklady spojené s rekvalifikacemi, příspěvky v nezaměstnanosti a s náklady na dlouhodobou nezaměstnanost, náklady uspořené redukcí počtu zaměstnanců se využijí ke zvýšení platů ve státní správě – a to na 133% očekávaných nominálních mezd v soukromém sektoru – např. by to **znamenalo zvýšení platů z průměrných 24 tis. Kč měsíčně v roce 2012 na 29 tis. Kč měsíčně v roce 2014 a na 36 tis. Kč v roce 2015).** Ve variantě A se sice redukce počtu zaměstnanců nepředpokládá, nicméně na druhou stranu systematicky upravuje pouze postavení 17,000 osob z celkového více než 100,000 zaměstnanců ve státní správě. **V případě, že by mělo dojít k celkové úpravě platů všech zaměstnanců ve státní správě, bylo by nutné zkombinovat řešení dle scénáře V a 5 – např. snížením počtu zaměstnanců ve státní správě o 15% a využití uspořené prostředků k navýšení platů zbylých zaměstnanců s tím, že navýšení pro zaměstnance ústředních správních úřadů by bylo vyšší než pro ostatní zaměstnance ve státní správě apod.**

Samozřejmě nenavrhujeme, aby docházelo k jakémukoliv plošnému propouštění zaměstnanců ve státní správě. Takový přístup by ohrozil celkové fungování státní správy. Na druhou stranu, pokud ČR nechce, aby se mandatorní výdaje na platy státních zaměstnanců vymkly kontrole, je nutné se systematicky zaměřit nejen na úpravu postavení úředníků, ale i na jejich počet a na to, zda agenda, kterou vykonávají, je doopravdy nezbytná. Proto v obecné rovině scénáře hodnocené v rámci této studie předpokládají určitou míru propouštění ve státní správě.

Doporučujeme přitom, aby se faktická redukce počtu zaměstnanců vázala až na výsledky auditu agend a personálního auditu, který by mělo v rámci přípravy systemizace provést

Generální ředitelství státní správy (v posledních letech byly v rámci státní správy externě zapracovány personální a procesní audity apod. v hodnotě přes 1 mld. Kč a k žádné zásadní změně vesměs nevedly – proto se navrhuje realizovat tuto činnost interně). Cílem systemizace musí být zvýšení kvality služeb státní správy a její produktivity, ne její ochromení⁹.

Závěrem je důležité dodat, že provedené vyhodnocení předpokládá, že se po zavedení Služebního zákona najde politická vůle – ve formě jmenování **apolitického a odborně zdatného Generálního ředitele státní správy**, který připraví reformu systemizace a odměňování úředníků. Zatímco Služební zákon toto umožňuje, jelikož řeší personální politiku, vč. odměňování a systemizace, návrh zákona o státních úřednících se otázkou systemizace zabývá jen okrajově, otázkou odměňování se nezabývá vůbec. Z toho vyplývá, že **v případě přijetí zákona o státních úřednících, který vládě předložilo Ministerstvo vnitra, se počet úředníků zásadním způsobem nesníží** (vývoj počtu úředníků ve státní správě od roku 2000 naznačuje, že je počet úředníků spíše stabilizovaný, popřípadě mírně roste) **a jejich platy zůstanou i nadále v zásadě nekonkurenceschopné** oproti podnikatelskému sektoru. **Zároveň se budou zvyšovat nároky na státní rozpočet.** Taková situace znamená de facto prodloužení stávajícího stavu – tedy státní správu nerezistentní vůči korupci, která produkuje nekvalitní výstupy a je neefektivní.

Kontakt:

Jana Chvalková

jana.chvalkovska@gmail.com

Tel: 724 280 577

⁹ V souvislosti s úvahami o snížení počtu zaměstnanců na jakémkoliv úřadě se vždy objevuje obava z toho, že snížením počtu zaměstnanců dojde ke zvýšení outsourcingu jejich činnosti mimo úřad k externím dodavatelům. Tato obava je však v rámci této analýzy oprávněná pouze z menší části, neboť se v rámci hodnocených variant předpokládá (na rozdíl od stávající praxe ve státní správě), že zvýšené pracovní úsilí bude zaměstnancům ve státní správě kompenzovat zvýšený plat a právní jistota (daná Služebním zákonem). Dále je třeba dodat, že outsourcing činností státní správy na externí dodavatele, který se v současné době děje, zřejmě z větší části není zapříčiněn tím, že by příslušní úředníci byli přetížení a nestíhali svou agendu, ale spíše kvůli určitému „alibismu“ (tedy snahy přesunout odpovědnost za některé činnosti zčásti na externího dodavatele), popřípadě z dalších důvodů nezávislých na tom, jak jsou úředníci, do jejichž působnosti daná činnost spadá, personálně vytížení.