Očima ekonoma

Byrokracie v oblasti sociální správy

MARTIN KŘIVÁNEK

Byrokracie je od dob Maxe Webera poměrně často skloňovaným tématem i u ekonomů. Vědecký pokrok a zkoumání úřadů a úředníků posunulo znalosti o této oblasti již o notný kus dopředu. Pohled na úřednický aparát prismatem hodnocení přínosů a nákladů tak přesto zaměstnává o mnoho ekonomů i dnes, neboť ne všechny otázky byly již uspokojivě zodpovězeny, a to nemluvíme o tom, že další vyvstávají.

Čtenáři se s pojmem byrokracie mohou častěji setkat v souvislosti spíše s některými neblahými projevy na úřadech (jako je přílišné papírování, neochota, odměřenost v jednání, průtahy atd.)[1]. Je třeba dodat, že v současné odborné literatuře, a to hlavně zahraniční, je význam slova „byrokracie" čistě technický – označuje soubor úřadů a úředníků, tedy nevolený zaměstnanecký aparát.

Historie a činnosti České správy sociálního zabezpečení

V tomto příspěvku se zaměříme na zhodnocení míry efektivnosti nejvýznamnějšího úřadu v resortu Ministerstva práce a sociálních věcí ČR v oblasti sociální správy, na Českou správu sociálního zabezpečení.

Česká správa sociálního zabezpečení (dále také ČSSZ) je nejvýznamnější finančněsprávní institucí organizačně podřízenou Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR.

Z historického hlediska ČSSZ fakticky vznikla sloučením Úřadu důchodového zabezpečení v Praze, České správy nemocenského pojištění a Správy nemocenského pojištění Svazu českých a moravských výrobních družstev[2]. ČSSZ jsou přímo podřízeny krajské správy sociálního zabezpečení, Pražská správa sociálního zabezpečení, Městská správa sociálního zabezpečení Brno a okresní správy sociálního zabezpečení. Pro účely zkoumání systému je v této práci abstrahováno od výše naznačené struktury a pod pojmem ČSSZ bude nadále uvažována celá struktura správy sociálního zabezpečení jako jeden homogenní celek.

1) Zejména v anglicky psané odborné literatuře se vžilo označení „red-tape".
2) K 1. září 1990 zákonem č. 210/1990 Sb., o změnách působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

ČSSZ [4] vykonává působnost státní správy v oblasti sociálního zabezpečení (důchodového pojištění a nemocenského pojištění), lékařské posudkové služby a další[3]. Při zajišťování svých úkolů spolupracuje s dalšími institucemi a organizačními složkami státu:

1. s orgány sociálního zabezpečení Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Ministerstva spravedlnosti při vzájemném předávání podkladových materiálů a výplat některých důchodů,
2. s Ministerstvem zdravotnictví (ve věcech lékařské posudkové služby), Všeobecnou zdravotní pojišťovnou (ve věcech lékařské posudkové služby, údaje o zániku nároku na některé druhy důchodů) a dalšími zdravotními pojišťovnami,
3. s Ministerstvem financí ve věcech rozpočtových prostředků, zřizování nových účtů,
4. s peněžními ústavy (výplata důchodů na účty), především s Českou národní bankou, která vede účty ústředí ČSSZ a detašovaných pracovišť ČSSZ,
5. se státním podnikem Česká pošta, který zajišťuje většinu hotovostních výplat důchodů,
6. se zdravotnickými zařízeními při posuzování zdravotního stavu a zajišťování výplat důchodů do těchto zařízení,
7. s ústavy sociální péče při zajišťování výplat důchodů do těchto zařízení,
8. s fyzickými a právnickými osobami při plnění úkolů v oblasti sociálního zabezpečení a lékařské posudkové služby.

Úkoly, které ČSSZ [5] provádí, jsou vymezeny následovně a promítají se logicky i do organizační struktury. K hlavním úkolům patří především:

1. výběr pojistného na sociální zabezpečení
   - důchodové pojištění, nemocenské pojištění, příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,
2. výplata na dávky důchodového pojištění,
3. výplata dávek nemocenského pojištění,
4. lékařská posudková služba,
5. odškodňování podle zvláštních předpisů,
6. kontrola dodržování léčebného režimu,
7. kontrola organizací.

V rámci legislativního procesu a přípravy koncepce sociálního zabezpečení spolupracuje ČSSZ se členy příslušných výborů Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR. Při mezirezortních připomínkových řízeních ČSSZ spolupracuje i s dalšími ústředními orgány státní správy ČR.

3) Kompetence ČSSZ jsou upraveny zákonem ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

Východiska zkoumání

Podívejme se nyní, jaký lze utvořit obraz o organizaci na základě vybraných ekonomických ukazatelů a informací získaných z veřejně dostupných zdrojů[4]. Zhodnotíme míru finančních prostředků použitých na správu a zabezpečení chodu úřadu (ČSSZ), včetně hlediska efektivity správních činností.

V teorii byrokracie se můžeme setkat s jedním z nejcitovanějších modelů byrokracie – s modelem W. Niskanena [2,3]. Zde je zabudován předpoklad, že úřad má lepší přehled o svých nákladech než kdokoliv jiný (příkladně správce rozpočtu). Vzniká tak informační asymetrie mezi poskytovatelem rozpočtu daného úřadu (formálně v teorii označovaného jako principál) a úřadem (jako jeho agentem). Zdroje této informační asymetrie mohou přitom být jak na straně agenta (což se předpokládá častěji), tak i na straně principála (zde může jít spíše o neznalost zacházení s poskytnutými informacemi nebo někdy i nezájem s takovými informacemi důsledně pracovat a vyhodnocovat jejich relevanci a důsledky, případně navrhovat korekce. Na straně úřadu (agenta) se předpokládá, že určitou míru netransparentnosti plynoucí také z výše nastíněných důvodů může agent využívat ve svůj prospěch. Ať už je tedy příčina na kterékoliv straně, je zřejmé, že pokud není účinně omezena nebo odstraněna, stává se příčinou neefektivnosti.

Dalším hlediskem je pohled na spravovaný systém. Agenda pod správou ČSSZ se vyznačuje několika charakteristikami, které je nutné vzít v úvahu. Pohledem na nákladovost systému lze vyvodit, že určitý objem prostředků bude vykazovat menší náklady. Jsou to

- subjekty, které včas a v pořádku zaplatily předepsané odvody pojistného,
- příjemci penzí, u kterých nedošlo ke změnám podléhajícím administrativnímu procesu[5],
- procesy a úkony utvořené v rámci stávajících kapacit.

Proto je nutné uvažovat, že ne každá peněžní jednotka generuje stejné náklady. Odrazem takového přístupu může dojít ke zkreslení, kdy výkon v podobě protečených objemů peněz bude růst (například vlivem valorizace penzí, růst mezd – potažmo odvodů pojistného) počet subjektů zůstane však stabilní.

V dalším textu budeme abstrahovat od bližšího pohledu na organizaci a její strukturu, budeme všechny organizační složky ČSSZ považovat za jednu organizaci – úřad. Vzhledem ke specifickým úkolům a typu zkoumaného úřadu se jako jedno z posuzovaných kritérií efektivnosti hodnotí podíl celkových provozních výdajů (vč. programového financování) k celkovým daňovým pří-

4) Výroční zprávy, webové stránky.
5) Za administrativní proces se považují neautomatizované úkony, zahájení správního řízení apod.

jmům a dávkovým výdajům, tedy jde o indikátor výkonnosti. Vzhledem k vysokým objemům finančních prostředků, které úřad spravuje, by bylo vhodnější stanovit pro posuzování upravené hodnoty. Například pro výplaty starobních důchodů je vhodnější vzít v úvahu jen tu část, která odpovídá vzorci:

$$X_i[výkon(výplata\ důchodů)] = \\ = průměrná\ výše\ důchodu \times počet\ vyplacených\ důchodů.$$

Navíc vzhledem k možnosti lepší komparace výkonů je vhodné použít základní velikost průměrného důchodu (v referenčním roce) a jako výkonově citlivou proměnnou ponechat jen počet vyplacených důchodů.

Na straně provozních případně správních výdajů jsou důležitou sledovanou položkou mzdové prostředky. Sekundárně lze sledovat i počet zaměstnanců, což v souvislosti se mzdovými prostředky tvoří hrubý obraz personální náročnosti na agendu úřadu.

Další úprava spočívá v převáženi některých upravených výkonů vahami odhadované administrativní náročnosti (w_i), pro které platí, že pokud je w_i

- rovno nule, pak se má za to, že výkon nemá vliv na náklady,
- v intervalu (0,1), pak výše výkonu reprezentovaná konkrétní částkou je započítána v určité části (tedy má se za to, že výkon je méně závislý na provozních nákladech),
- roven jedné, pak výkon v plné míře odpovídá přisouzeným nákladům.

Získáme tak odhadované hodnocení náročnosti jednotlivých činností, které v součtu vydělíme provozními výdaji (C_O), což nám poskytne koeficient efektivnosti (E). Celkový vztah potom vypadá takto: $E=(\Sigma w_i \times X_i)/C_O$ v příslušném roce. V tabulce níže uvedené je zvolen tvar $1/E$ vzhledem k lepšímu znázornění v podobě procentního podílu nákladů na velikosti výkonu.

Data byla sledována za období 2002 až 2006, referenčním rokem pro průměrnou výši důchodu byl zvolen rok 1996[6].

Data získaná z informačních zdrojů veřejně dostupných [5,6,7] lze po úpravě dosadit do funkčního vztahu nastíněném výše. Získané hodnoty se pohybují v závislosti na zvolených vahách a datech v jednotlivých letech. Výsledné hodnoty koeficientů v jednotlivých letech ukazuje následující tabulka.

6) Z důvodu růstu důchodu na osobu v dalších letech, který by výsledek zkresloval.

$w_i = 0,6$	jednotky	2002	2003	2004	2005	2006
výběr pojistného na důchody	mil. Kč	192176	202770	235795	250056	268401
výběr nemocenské	mil. Kč	31563	32608	34948	36854	39697
LPS	ks		226370	232543	242023	266211
odškodnění	mil. Kč	909	70	25	6	3
důchody	mil. Kč	14747,6	14806,3	14977,9	15065,3	15256,6
výplata dávek nemocenské	mil. Kč	32609	34307	29563	31660	32773
provozní výdaje	mil. Kč	4 286	4 701	5 290	5 580	6 195
I/E	%	2,5	2,6	2,7	2,7	2,8

Pozn.: Činnosti související s kontrolou byly zanedbány.
Zdroj: www.cssz.cz, vlastní výpočty

Pro srovnání ukazuje následující tabulka hodnoty indikátoru výkonnosti[7], kterě prezentuje samotná organizace.

rok	2002	2003	2004	2005	2006
Indikátor výkonnosti v %	0,87	0,9	0,97	0,97	0,99

Zdroj: www.cssz.cz

Závěr

V kontradikci s modelem W. Niskanena je na zkoumané veličiny pohlíženo z pohledu vývoje veličin v čase. Prezentovaný model je v mnohém jednoduchý a pokouší se hodnotit pouze jednu z tendencí byrokratické struktury – tendence k růstu rozpočtu. Z hlediska analýzy zdrojů [6,7], kde se na mnohých místech zdůrazňuje systémový deficit v počtu zaměstnanců úřadu (řádově o 200 zaměstnanců), je možné rozšířit stávající model o předpoklad naplnění požadovaných kapacit (včetně adekvátních požadovaných finančních prostředků). Je otázka, nakolik se příliv nových pracovníků odrazí ve zvýšení relevantních ukazatelů výkonu.

Dalším závažným momentem je zhodnocení výsledků ve světle stálosti prostředí a podmínek. Zvláště oblast sociálních věcí je minimálně v důsledku kontinuálních legislativních změn[8], ale i vzhledem k přizpůsobovacím procesům před vstupem ČR do EU i po něm poměrně „nestabilní" pro sledování trendu vývoje a směřování úřadu. Naopak je zde patrně lépe možné sledovat míru dynamičnosti úřadu přizpůsobit se změnám v oblasti a novým podmínkám.

7) Podíl celkových provozních výdajů (vč. programového financování) k celkovým daňovým příjmům a dávkovým výdajům.
8) Mezi ně lze počítat i veškeré valorizace dávek a podobné změny.

Z výsledků vzniklých propočtem lze odvodit, že měřená efektivnost v podobě podílu provozních výdajů na činnostech v podobě výkonových charakteristik se pohybuje v rozmezí 2,5 % až 2,8 % (srovnáno na datech v letech 2002 až 2006). Tento výsledek, jakkoliv jej nelze srovnat a ohodnotit v souvislostech (např. s jinými institucemi), se intuitivně zdá být pozitivní. V porovnání s indikátorem výkonnosti prezentovaným přímo samotným úřadem [5] je to výsledek horší, avšak na základě výše uvedeného rozboru je možné jej považovat za věrohodnější.

Literatura

[1] Křivánek, M. *Praktické aspekty byrokracie v oblasti sociální správy*. In *MendelNET 2007*. Brno, 2007. 6 s.

[2] NISKANEN, W. *Bureaucracy and public economics*. Cheltenham : Edward Elgar, 1994. 298 s.

[3] NISKANEN, W. *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. In. The American Economic Review, 1968, Vol. 58, No. 2, pp. 293-305.

[4] TOMEŠ, I. a kol. *Sociální správa*. 1. vyd. Praha : Portál, 2002. 303 s.

[5] ČSSZ [online]. 2007 [cit. 2007-10-09]. Dostupné z WWW: <http://www.cssz.cz>.

[6] *Výroční zpráva ČSSZ za rok 2003-2006* [online]. 2007 [cit. 2007-10-10]. dostupné z WWW: <http://www.cssz.cz/informace_o_cssz.asp>.

[7] Zpráva o činnosti za rok 2003-2006 [online]. 2007 [cit. 2007-10-10]. dostupné z WWW: <http://www.cssz.cz/informace_o_cssz.asp>.

Luciano Minguzzi:
Šest osobností, 1957