

Zaměstnanci ústředních orgánů státní správy z hlediska jejich počtu, struktury, platového ohodnocení a služebního zákona

Petr Pojer

Jedním z dílčích témat, jež VÚPSV v. v. i., v druhé polovině roku 2013 v rámci projektu s názvem „Working Conditions and Industrial Relations in the Central Public Administration“ zpracovával, byla mj. i otázka počtu zaměstnanců v ústředních správních orgánech. Pro její zodpovězení bylo nejprve nezbytné vymezit, které úřady do této sféry patří. Ústřední správní orgány (nebo jinak řečeno též ústřední orgány státní správy) jsou definovány v kompetenčním zákoně č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, a zahrnují Úřad vlády ČR, ministerstva (14) a vybrané centrální úřady (11), tzn. celkem 26 úřadů.

Plánované a skutečné počty zaměstnanců ústředních orgánů státní správy (tzn. jedná se pouze o počty zaměstnanců výše vymezeného počtu 26 úřadů) jsou uvedeny v jednotlivých ročních Státních závěrečných účtech - konkrétně v tabulce č. 10 „Plnění závazného počtu zaměstnanců v ústředních orgánech státní správy za rok 201X“.

V souvislosti s diskusemi o (nadměrném, narůstajícím) počtu ministerských úředníků a úředníků centrálních úřadů je užitečné podívat se na vývoj skutečných počtů zaměstnanců v ústředních orgánech státní správy v letech 1999–2012, viz tabulka č. 1.

Komentář k vývoji počtu zaměstnanců v tabulce

V rozpočtu na rok 2003 byl plánován počet zaměstnanců ve výši 19 168 (skutečný stav byl 18 351 zaměstnanců, tj. jde o nejvyšší stav za období let 1999–2011), to znamená, že za období 8 let do roku 2011 poklesl reálný počet zaměstnanců v těchto orgánech o 11,2 % a oproti předkrizovému roku 2007 se ke konci roku 2011 jejich počet snížil o 4,8 %.

V souladu s Poznámkou *** pod tabulkou činil v r. 2012 v důsledku metodických změn ve vykazování počtu zaměstnanců sumární počet zaměstnanců těchto orgánů 24 164 osob, tj. jedná se o optický nárůst jejich počtu, neboť podle do roku 2011 používané metodiky by počet zaměstnanců činil cca 15 000 osob. Nejnovější údaje o skutečném počtu zaměstnanců koncem r. 2013 není možné v době zveřejnění článku uvést, neboť tato čísla budou k dispozici nejdříve před polovinou roku 2014.

Struktura zaměstnanců ústředních orgánů státní správy

Podle materiálu Ministerstva vnitra ČR „Lidské zdroje v ústředních správních úřadech“ z dubna 2011 byla struktura necelých 17 tisíc zaměstnanců v roce 2010 následující:

- referentské pozice tvořily 80 %, vedoucí pozice 13 % (z toho ve vysokém managementu pracovalo 1 % zaměstnanců), pomocné profese 7 % pracovních míst;
- celkový poměr žen a mužů byl 58 % ku 42 %, ve středním managementu úřadů byl poměr 37,5 % ku 62,5 % ve prospěch mužů a ve vysokém managementu již 11 % ku 89 % ve prospěch mužů;
- přestože ženy dominují v celkovém počtu zaměstnanců v ústředních správních úřadech (58 %), tento stav se nijak neodráží na vedoucích pozicích, které jsou obsazeny muži;
- z hlediska věku čelí ústřední správní úřady stárnutí svých zaměstnanců. Více než polovina zaměstnanců bylo ve věku 41–61 let, třetina ve věku 26–40 let a 8 % starších 62 let. Zaměstnanci mezi 18 a 25 lety věku představují jen 2 %;
- tři čtvrtiny zaměstnanců ve věku 18–25 let tvoří ženy, většinou na pozicích asistentek a sekretárek. Věkové kategorie zaměstnanců 26–40 let a 41–61 let jsou zastoupeny relativně rovnoměrně s převahou žen, která odpovídá celkovému rozložení žen a mužů v ústředních správních úřadech. V kategorii nad 62 let převažují muži-zaměstnanci (téměř 60 %).

Počet zaměstnanců, kterým byl v roce 2010 ukončen pracovní poměr z organizačních důvodů, činil 637, což je 24% podíl z celkové fluktuace ve výši 2647 zaměstnanců. Celková fluktuace představuje cca 14 % v poměru k počtu zaměstnanců těchto orgánů v roce 2010. Bylo též zjištěno, že do 12 měsíců od nástupu do zaměstnání ukončilo v tomto roce 22 % z nově přijatých zaměstnanců pracovní poměr na vlastní žádost.

Průměrný plat v ústředních správních úřadech (při zohlednění pozic na všech úrovních) dosahoval koncem r. 2010 31 000 Kč (tzn. o 21 % výše než tehdejší celostátní průměr). Osobní příplatek na referentské

pozici tvořil v průměru 21 % platu, na manažerské pozici v průměru 30 % platu.

Státní úředníci a služební zákon

V souvislosti s projednáváním návrhu služebního zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR se naskytá otázka, kolika státních zaměstnanců se vlastně tato právní norma po jejím schválení bude týkat.

Dle § 2 bodu e) návrhu projednávaného služebního zákona se tato norma nemá vztahovat na zaměstnance, kteří vykonávají pouze pomocné, servisní nebo manuální práce ve správních úřadech, jakož ani na zaměstnance, kteří pouze řídí, organizují a kontrolují výkon pomocných, servisních nebo manuálních prací. Jsou to zaměstnanci, kteří jsou zařazeni ve správních úřadech do 1. až 4. platové třídy (zaměstnanci vykonávající převážně manuální práce) a dále do tohoto počtu nelze započítat cca 8–10 % zaměstnanců, kteří státní službu nevykonávají (např. asistentky a servisní zaměstnanci).

Podle dostupných údajů z roku 2012 se odhaduje počet zaměstnanců ve státní správě (včetně příspěvkových organizací a organizačních složek) na 101 tisíc osob (Zdroj: Analýza finanční náročnosti a kvality výkonu státní správy do roku 2030, Jana Chvalková, Centrum aplikované ekonomie o. s., duben 2013).

Z důvodové zprávy k novele služebního zákona (sněmovní tisk č. 71/0, část č. 1/4), projednávané Parlamentem ČR, vyplývá, že celkový počet zaměstnanců, kteří by státní službu měli vykonávat, je podle kvalifikovaného odhadu MPSV cca 75 000.

Pro srovnání: odborný odhad počtu zaměstnanců, kteří by byli zařazeni do kategorie „státní úředník“, by se dle Důvodové zprávy k návrhu zákona o státních úřednících, zaslané do Parlamentu ČR vládou premiéra P. Nečase dne 12. 6. 2013, pohyboval okolo 70 000 osob.

Tabulka č. 1: Počty zaměstnanců v ústředních orgánech státní správy v letech 1999–2012

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Počet zam.	13695	14124	16067**	16695**	18351	18224	17651	17420	17126	17062	17059	16977	16301	24164***

Poznámky:

** bez zaměstnanců okresních úřadů

*** k meziročnímu nárůstu o 48 % došlo v důsledku metodické změny u vykazování počtu zaměstnanců a objemů prostředků na platy u MZV a MV, kdy u ministerstva zahraničních věcí bylo 1283 zaměstnanců zahraniční služby převedeno do aparátu ministerstva a u ministerstva vnitra došlo k navýšení o 7952 zaměstnanců u tohoto ústředního orgánu ze Složek správní obrany, bezpečnosti, celní a právní ochrany (Policie ČR, HZS ČR) na ústřední orgán Ministerstva vnitra (tedy na Generální ředitelství HZS a Policejní prezidium); rok 2012 15 000 zaměstnanců dle původní metodiky.

Zdroj: Ministerstvo financí, státní závěrečné účty 1999–2012 (jedná se o skutečné počty zaměstnanců koncem roku).

Zdroje:

Andryšová, L. 2013. Přesvědčte se sami. Počet zaměstnanců státu opravdu klesá. 29. duben 2013 (<http://www.lenkaandrysova.cz/novinky/presvedcte-se-sami-pocet-zamestnancu-statu-opravdu-klesa.html>)

Velčovský, V. Kolik je vlastně těch úředníků? *Deník Referendum* [on-line]. 15.2.2013. (<http://www.denikreferendum.cz/clanek/14994-kolik-je-vlastne-tech-uredniku>)

Velčovský, V. Lidské zdroje v ústředních správních úřadech. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, odbor veřejné správy, 2011. 40 s. (www.mvcr.cz/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=21657558)
Ministerstvo financí ČR: Státní závěrečný účet za roky 1999-2012. Tabulka č. 10 Plnění závazného počtu zaměstnanců v ústředních orgánech státní správy za r. 2011 (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpocetu/2011/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2011-2068>)

Chvalková, J. Analýza finanční náročnosti a kvality výkonu státní správy do roku 2030, Centrum aplikované ekonomie, o. s., duben 2013.
Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk 71/0, část č. 1/4 Novela zákona - služební zákon (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=71&CT1=0>)

Autor působí ve Výzkumném ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i.

Služby pro domácnosti (SPD) - možný nový nástroj aktivní politiky zaměstnanosti

Vít Jásek

V mnoha evropských zemích je sektor služeb péče pro domácnosti - SPD (Personal and Household Services - PHS) uznáván jako sektor, který vytváří nová pracovní místa. SPD přitom pokrývá širokou škálu činností, které přispívají k uspokojení potřeb rodin i jednotlivců. SPD byly v pracovním dokumentu Evropské komise definovány následovně: „Služby, které přispívají k větší domácí pohodě občana, tj. služby péče (péče o dítě, pomoc v domácnosti, péče o starší občany atd.), úklid, doučování, opravy v domácnosti (elektrina, zahradničení atd.) a údržba (administrativní a technická podpora)...“ „Může se tedy jednat o všechny služby poskytované uvnitř či vně domova, poskytují-li podporu členům soukromé domácnosti.“²² Nicméně každá evropská země si sama definuje, jaké činnosti jsou za SPD považovány.

Mezi přínosy sektoru SPD lze v první řadě počítat tvorbu nových, trvalých pracovních míst, a to i pro osoby s nízkou nebo žádnou kvalifikací. SPD umožňují ženám a pečujícím členům rodiny návrat na trh práce, pomáhají sladit pracovní a rodinný život a napomáhají sociální inkluzi těch nejpotřebnějších. V kontextu stárnutí populace nabízí SPD finančně přijatelné doplnění sociálních terénních služeb, a to např. rozvojem méně odborných činností, jako jsou sociální kontakt a dohled. Dalším důležitým přínosem sektoru SPD je formalizace mnoha činností, které jsou jinak v naprosté většině případů vykonávány v rámci neformálního zaměstnávání. Tím pomáhá chránit pracovníky, kteří SPD poskytují, domácnosti, které služby využívají, i stát.

Institut SDP již v mnoha členských zemích EU prokázal, že je finančně zvládnutelný, a to díky mnohým pozitivním efektům. Mezi ně patří na jedné straně snížení nezaměstnanosti, aktivizace obtížně zaměstnatelných osob a v důsledku toho snížení objemu vyplácení sociálních dávek. Na straně druhé je to např. umožnění návratu rodičů na mateřské a rodičovské dovolené na trh práce, protože služby, které jim to umožní, jsou k dispozici a jsou finančně dostupné.

Pro rozvoj SPD je nezbytná systematická a dlouhodobá podpora ze strany státu. Aby byly SPD opravdu domácnostmi využívány, musí být jejich cena stanovena tak, aby mohla konkurovat ceně práce „načerno“. Toho je možné dosáhnout např. prostřednictvím dotací, daňových odpočtů a úlev, aplikací snížené sazby DPH apod. Je také důležité zjednodušit proces najímání pracovníků SPD tak, aby to pro domácnosti bylo uživatelsky přívětivé. V neposlední řadě je nutné nastavit pravidla tak, aby

SPD domácnostem garantovala svobodu volby, tj. možnost využít právě ty služby, které řeší jejich aktuální problémy.

V letech 2006–2008 představovala ve Francii nová pracovní místa v sektoru SPD 15 % až 30 % všech nových pracovních míst. V období 2005–2010 vedly masivní veřejné investice k vytvoření více než 330 000 nových pracovních míst (po přepočtu 50 000 plných úvazků). V Belgii vedlo zavedení tzv. „Titres Services“ (rok 2004) k tvorbě více než 100 000 pracovních míst. V roce 2011 pracovalo v tomto systému 150 000 osob, což představuje 56 000 plných úvazků. Kvantitativně důležité jsou také německé „Mini-Jobs“, díky kterým v r. 2011 pracovalo přes 240 000 „mini-zaměstnanců“. V dalších zemích, jako Finsko nebo Švédsko, vedlo zavedení daňových úlev k tvorbě 1000, resp. 4000 pracovních míst (plných úvazků) v oblasti SPD.

Z výše uvedeného je zřejmé, že SPD svým způsobem existují a jsou poskytovány i v České republice. I u nás je už celkem běžné, že si domácnost pořídí paní na úklid či paní na hlídání, anebo si před Vánoci nechá umýt okna. Tak jako v jiných zemích, kde SPD nejsou formalizovány, jsou ale i u nás tyto činnosti v drtivě většině případů vykonávány v rámci neformálního zaměstnávání. Záměrem aktivit, které v dubnu 2013 začala iniciovat Unie zaměstnavatelských svazů ČR, je proto implementovat v České republice sérii opatření, která zajistí formalizaci a rozvoj SPD se všemi pozitivními dopady, které to na trh práce v České republice může mít, tj. zejména tvorba nových pracovních míst a omezení práce „načerno“. Jednou z prvních aktivit bylo zahájení odborné diskuse na půdě Generálního ředitelství Úřadu práce ČR, kde se 8. října 2013 konal kulatý stůl na téma možné implementace SPD do

prostředí českého trhu práce. Mezi diskutujícími byla mimo jiné Ing. Marie Bilková, generální ředitelka Úřadu práce ČR, Mgr. Petr Hanuš, ředitel odboru sociálních služeb a sociální práce Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, Ing. Jiří Horecký, Ph.D., MBA, prezident Unie zaměstnavatelských svazů ČR, doc. Ing. Ladislav Průša, CSc., ředitel Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, a Ing. Jan Marek, současný náměstek pro zaměstnanost MPSV. V diskusi se odborníci shodli na tom, že myšlenka zavedení SPD je nosná a může být pro Českou republiku přínosná. Byla ale zdůrazněna nutnost dalších odborných diskusí, protože téma bylo stále velmi široké a obtížně uchopitelné a bylo nutné je postupně upřesňovat a vymezovat. Zároveň byla identifikována určitá rizika, jakými jsou např. možné zneužití státní podpory, nesprávné vymezení činností, které bude možné v rámci SPD vykonávat, nebo předsudky vůči nezaměstnaným.

Proto Unie zaměstnavatelských svazů ČR iniciovala tvorbu odborné studie, jejímž cílem bylo definovat první návrh možného modelu fungování SPD v českém prostředí, se zohledněním výstupů kulatého stolu. Studie byla zadána Výzkumnému ústavu práce a sociálních věcí, v. v. i., který ji zpracoval v úzké spolupráci s Generálním ředitelstvím Úřadu práce ČR a Unii zaměstnavatelských svazů ČR. Studie s názvem „Služby pro domácnosti, potenciální nástroj tvorby pracovních míst a boje s neformálním zaměstnáváním“ byla dokončena v prosinci 2013. Obsahuje vymezení problematiky trhu práce v České republice, shrnuje zahraniční zkušenosti s institutem SPD v několika evropských zemích a navrhuje směr, jakým by se měly ubírat další aktivity. Studie dále identifikuje