

Příloha 1: Data a metodologie

V této příloze popisujeme datové zdroje a detaily našeho metodologického přístupu. Nejdříve popisujeme hlavní zdroj dat a jak se člení dle regulace zaměstnanosti nebo rozpočtových kapitol. Následují tři metodologické poznámky k našemu využití těchto dat: jak je upravujeme pro analýzu časových řad, co přesně znamenají výdaje na platy obsažené v datech a jak se liší využití termínu „státní zaměstnanci“ v naší studii a v zákoně o státní službě. Pokračujeme pak diskuzí dalších dat (o mzdách, inflaci a zaměstnancích veřejného sektoru), která všechna získáváme od Českého statistického úřadu. Závěrem této přílohy stručně popisujeme, že pro analýzu v této studii využíváme programovací jazyk R, určený ke statistické analýze dat.

Hlavní zdroj dat

Hlavním zdrojem této studie jsou veřejně dostupná data poskytovaná Ministerstvem financí ze státních závěrečných účtů z let 2003–2020 (pro rok 2020 viz Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2020, [Sešit G](#)¹⁸, Tabulková část) a z dokumentace ke státnímu rozpočtu na rok 2021 (viz Dokumentace, [část č. 3](#)¹⁹). Jedná se o data, která odpovídají státnímu výkaznictví zaměstnanců a výdajů na platy hrazených ze státního rozpočtů a tím i rozpočtové skladbě obecně (viz níže). Ministerstvo financí předkládá vždy do konce dubna Státní závěrečný účet za předešlý rok Poslanecké sněmovně, která jej bere na vědomí. Státní závěrečný účet obsahuje údaje o výsledcích rozpočtového hospodaření minulého roku. V datech jsou **počty i platy přepočtené na plné úvazky**.

V této studii pracujeme především se **skutečnými výdaji**, a tedy i s reálně obsazenými zaměstnaneckými místy. Výjimkou je analýza tzv. neobsazených míst, pro jejíž účely porovnáváme schválený rozpočet se skutečností. Neobsazená místa ukazujeme v **Grafech A9 a A11** a podobným způsobem porovnáváme rozdíly v průměrných platech mezi schváleným rozpočtem a skutečností v **Grafech A10 a A12**.

Státní zaměstnance pro účely této studie definujeme jako ty, placené ze státního rozpočtu. Můžeme je analyzovat členit dle regulace zaměstnanosti nebo dle rozpočtových kapitol. Tato členění shrnujeme níže.

¹⁸ https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2020_Priloha-G.pdf

¹⁹ <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1067&CT1=0>

Regulace zaměstnanosti

Státní zaměstnanci jsou podle tzv. regulace zaměstnanosti, kterou využívá Ministerstvo financí pro data o státních zaměstnancích, rozděleni do šesti skupin. Ministerstva (1. skupina) a ostatní ústřední úřady (2. skupina) spolu dávají ústřední orgány státní správy. Kategorii ústředních orgánů jsme na ministerstva a jiné rozdělili, přestože toto dělení ve vstupních datech Ministerstva financí není. Když k nim přidáme neústřední státní správu (3. skupina) a správu ve složkách obrany, bezpečnostní, celní a právní ochrany (4. skupina), mluvíme dohromady o státní správě. Když k nim dále přidáme ostatní organizační složky státu (5. skupina), včetně Armády ČR, máme organizační složky státu nebo také rozpočtové organizace. Konečně, přidáním příspěvkových organizací (6. skupina), získáváme rozpočtové organizace a příspěvkové organizace, které souhrnně označujeme jako státní zaměstnance.

Zaměstnanci ve školství jsou sice vesměs zaměstnanci škol zřizovaných samosprávami, v rozpočtové dokumentaci jsou ale vedeni jako zaměstnanci příspěvkových organizací v kapitole Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, protože peníze na jejich platy obce dostávají ze státního rozpočtu ve výši stanovené legislativou na centrální úrovni.

Rozpočtové kapitoly

Počty zaměstnanců je možné uvádět dle rozpočtových kapitol, do nichž se člení výdaje státního rozpočtu, a tedy výdaje které spadají do působnosti jednoho z ústředních orgánů státní správy. Z jedné rozpočtové kapitoly mohou být placeny zaměstnanci lišící se dle regulace zaměstnanosti. Například Ministerstvo vnitra má velké množství zaměstnanců ve sborech a ústředních orgánech státní správy, ale také nezanedbatelné množství v organizačních složkách státu a ostatních organizačních složkách státu. Většina kapitol má zaměstnance jen v jedné kategorii – například Český statistický úřad sestává pouze z ústředních orgánů státní správy.

Rozpočtové kapitoly a jejich zkratky uvádíme v tabulce na konci této přílohy, jelikož v některých grafech (například **Graf 2**) tyto zkratky využíváme.

Úprava pro časové řady

Pro časové řady, kde se počítá s absolutními metrikami (počty zaměstnanců, prostředky na platy), jsme **odebrali kapitoly Ministerstev vnitra a zahraničních věcí**, aby byly výsledky srovnatelné v čase. Počet zaměstnanců pro kapitolu Ministerstva vnitra se mezi roky 2011 a 2012 zvýšily vzhledem ke změně organizační struktury o 321 % a pro kapitolu

Ministerstva zahraničí je to pak 157 %. Ponecháním těchto kapitol v grafech časových řad by došlo ke značnému zkreslení zejména **Grafů A6**. Kumulovaná změna reálných výdajů na platy státních úředníků. Celkové reálné změny platů a počtu zaměstnanců. **Příloha 2** studie obsahuje variantu **Grafu 4**. Počet státních úředníků 2003–2020 (v tisících), ve které jsou kapitoly ministerstev vnitra a zahraničí zahrnuty. U časových řad průměrných platů jsme ministerstva vnitra a zahraničních věcí nechali zahrnutá, i když i u nich může dojít k mírnému zkreslení (například pokud došlo k přesunu zaměstnanců s vysokými platy). Podobně jako u těchto dvou ministerstev mohlo dojít k výrazným změnám v počtech zaměstnanců kvůli změnám organizačních struktur, o kterých nevíme. Zároveň upozorňujeme, že pohyby v časových řadách mohou být způsobené i přesuny agend a útvarů mezi úřady, které v analýze nemůžeme zohlednit. Podobné změny nejsou konzistentně a veřejně dokumentovány.

Výdaje na platy

Pracujeme pouze s výdaji na platy, nezahrnujeme tzv. ostatní platby za provedenou práci, které zahrnují např. odměny pracovníků zaměstnaných na dohody o provedení práce. Tato data sice v datové sadě jsou, není je ale možné vztáhnout k počtům těchto osob, které sledovány nejsou.

Stejně tak naše data nezahrnují odvody zaměstnavatele a další náklady na zaměstnance, takže jde opravdu o hrubé platy, nikoli o náklady práce.

Ve vztahu k platům zaměstnanců škol (příspěvkové organizace v kapitole Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy) také platí, že skutečné platy těchto zaměstnanců mohou být jiné, např. protože na ně z vlastních zdrojů přispívá samospráva, která zřizuje školy. Máme za to, že pokud například některé obce doplácí na platy svých učitelů, výsledný vyšší průměrný plat (ani dodatečné výdaje na platy) nejsou zahrnuty v datech, která využíváme, protože nejde o výdaj státního rozpočtu.

A konečně pracujeme pouze s platy zaměstnanců, kteří podléhají rozpočtové regulaci a jako takové je stát sleduje, tj. nejde o veškeré platy hrazené z prostředků státního rozpočtu (nejsou zde např. platy vysokoškolských učitelů či zaměstnanců organizací, které jsou např. příjemci dotací, prostředků na výzkum a vývoj či dodavateli veřejných zakázek.) Naopak zde jsou zahrnuty výdaje platy, které sice hradí státní rozpočet, ale jsou kryty rozpočtem evropským – jde např. o platy státních zaměstnanců pracujících na projektech hrazených z evropských strukturálních a investičních fondů, kde je příjemcem stát.

„Státní zaměstnanci“ a zákon o státní službě

S pojmem „státní zaměstnanec“ pracuje i zákon o státní službě, který jím označuje zaměstnance ve služebním poměru. Ve služebních úřadech ale pracují i zaměstnanci v běžném zaměstnaneckém poměru. V datech, se kterými pracujeme, nejsou zaměstnanci ve služebním poměru zvlášť sledováni. Proto v této studii jako státní zaměstnance označujeme všechny, kteří spadají do výše zmíněných kategorií regulace zaměstnanosti.

Část informací o zaměstnancích ve služebním poměru poskytuje Státní pokladna (výdaje na platy zaměstnanců ve služebním poměru podle příslušné položky druhového členění, ale bez informací o počtech a průměrných platech), další informace pak i [Výroční zpráva o státní službě](#)²⁰, poslední dostupná je za rok 2019 (Ministerstvo vnitra ČR, 2020).

Data o mzdách v ekonomice a inflaci

Dodatečná data používáme od **Českého statistického úřadu** o mzdách v ekonomice a inflaci. Při porovnávání platů používáme průměrnou pražskou mzdu pro ústřední orgány a průměrnou celorepublikovou mzdu pro ostatní, vše z datové sady ČSÚ [Průměrná hrubá měsíční mzda a medián mezd v krajích](#)²¹ (kód 11080) pro roky 2011-2020, dřívější roky z dalších srovnatelných tabulek z produkce ČSÚ. Pro srovnatelnost s rozpočtovými daty používáme průměr (nikoli medián) mezd. Pro údaje o cenových hladinách a inflaci (například pro výpočet reálného průměrného hrubé měsíčního platu) používáme [datovou sadu ČSÚ s indexy spotřebitelských cen](#)²² (kód 010022, roky 2003-2020).

Data o počtech zaměstnanců veřejného sektoru

Nejlepší data o státních zaměstnancích od Ministerstva financí využíváme v této studii, ale pro celou množinu **zaměstnanců veřejného sektoru** poskytují jediné systematické údaje **Statistické ročenky** Českého statistického úřadu pro jednotlivé roky. Pro tyto účely je veřejný sektor velmi široce definován a zahrnuje, kromě státních zaměstnanců, například obce a kraje nebo i veřejné finanční i nefinanční firmy. Poslední dostupný údaj je z [ročenky za rok 2021](#)²³ s předběžnými informacemi pro rok 2019, konkrétně tabulka 10A-3 k trhu práce (Český statistický úřad, 2021). Podle tohoto zdroje veřejný sektor celkem v roce 2019 zaměstnával 1012,5 tisíc zaměstnanců (přepočtených na plné

²⁰ <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocni-zprava-vyrocni-zprava-o-statni-sluzbe.aspx>

²¹ <https://www.czso.cz/csu/czso/prumerna-hruba-mesicni-mzda-a-median-mezd-v-krajich>

²² <https://www.czso.cz/csu/czso/indexy-spotrebitelskych-cen>

²³ <https://www.czso.cz/csu/czso/10-trh-prace-sdpe56comt>

úvazky). Pro další roky (1995, 1999–2018; ostatní roky nejsou podle všeho dostupné online) shrnujeme tyto informace v grafu A15 v Příloze 2. Mezi lety 1995 (1 646 tisíc) a 2012 (921,4 tisíc) došlo k výraznému poklesu počtu zaměstnanců veřejného sektoru a mezi roky 2012 a 2019 došlo k postupnému, mírnému nárůstu. Jediné další informace ve Statické ročence jsou, že, například pro rok 2018, z celkového počtu 993,3 tisíc zaměstnanců veřejného sektoru jich 319,6 tisíc pracovalo ve veřejných nefinančních podnicích, 1,6 tisíc ve veřejných finančních institucích a 672,1 tisíc ve vládních institucích (z toho 290,5 tisíc ústřední, 375,7 neústřední a 6,0 fondy sociálního zabezpečení) a jejich průměrné hrubé měsíční mzdy ve stejném členění. Toto jsou relativně málo detailní informace, které neumožňují analýzu na úrovni jednotlivých organizací veřejného sektoru. Zaměřujeme se tedy v této studii na analýzu dat od Ministerstva financí, z kterých toho víme více o tom, kolik a kde a za jaké průměrné platy státních zaměstnanců pracuje.

Technika analýzy dat

Analýza je zaznamenána ve zdrojovém kódu v programovacím jazyce R (R Core Team 2021), zveřejněném včetně zdrojových dat [na platformě Github](#)²⁴ (Bouchal, 2020, 2021a, 2021b). Reprodukovatelnost analytického prostředí je zajištěna systémem {renv}. Pro analýzu dat v R využíváme vícero dalších rozšíření (Dowle a Srinivasan. 2021, Firke, 2021, R Core Team. 2021, Carson, 2020, Carson, Parmer, Hocking, Chamberlain, Ram, Corvellec, a Despouy. 2021. Warnes et al. 2020, Hadley 2016, 2019, 2021a, 2021b, Hadley a Bryan, 2019, Hadley, François, Henry, a Müller. 2021, Hadley a Hester, 2020, Hadley et al, 2020.

²⁴ https://github.com/dan-bart/urednici_2021