

## Zaměstnanci státu a státní úředníci 2024: 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
- jak se liší využití termínu „zaměstnanci státu“ v naší studii od kategorie „státní zaměstnanci“ 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 data poskytovaná Ministerstvem financí ze státních závěrečných účtů. Jedná se o data, která odpovídají státnímu výkaznictví zaměstnanců a výdajů na platy hrazených ze státního rozpočtu 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**.

Veřejně dostupná verze Státního závěrečného účtu ale v Sešitu G, tabulce 10 a 11 neobsahuje údaj o výdajích na platy, ale pouze o výdajích na platy a další provedené práce. Nelze z nich tedy vypočítat průměrný plat, proto v této studii vycházíme z tabulek poskytnutých Ministerstvem financí.

Pracujeme především se **skutečnými výdaji**, a tedy i s reálně obsazenými zaměstnaneckými místy. Výjimkou je analýza tzv. neobsazených míst, pro jejíž účely porovnávané schválený rozpočet se skutečností. Neobsazená místa ukazujeme v **Grafech 7a a 7b** a podobným způsobem porovnávané rozdíly v průměrných platech mezi schváleným rozpočtem a skutečností v **Grafech 7c a 7d**.

Zaměstnance státu pro účely této studie definujeme jako ty, kteří jsou placeni ze státního rozpočtu. Můžeme je členit dle regulace zaměstnanosti nebo dle rozpočtových kapitol. Tato členění shrnujeme níže.

## Regulace zaměstnanosti

Zaměstnanci státu 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 placeni 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, jelikož v některých grafech 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. Počty 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 **Grafu 4e. Graf 4a** ukazuje vývoj počtu státních úředníků se zahrnutím ministerstev vnitra a zahraničních věcí. 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 doplácují 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 na 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**

Pracujeme s pojmem „zaměstnanci státu“, abychom jej odlišili od spojení „státní zaměstnanec“, se kterým pracuje 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 zaměstnance státu označujeme všechny, kteří spadají do výše zmíněných kategorií regulace zaměstnanosti.

Část informací o zaměstnancích ve služebním poměru poskytuje Monitor Státní pokladny (výdaje na platy zaměstnanců ve služebním poměru podle příslušné položky druhového členění, ale bez informací o počtech a průměrných platech), další informace pak obsahuje i [Výroční zpráva o státní službě](#)<sup>1</sup>.

### 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](#)<sup>2</sup> (kód 11080) od roku 2011, 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](#)<sup>3</sup> (kód 010022).

### 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. Podle tohoto zdroje veřejný sektor celkem v posledních letech zaměstnával přes 1 milion zaměstnanců ([přepočtených na plné úvazky](#)).

### Technika analýzy dat

Analýza je zaznamenána ve zdrojovém kódu v programovacím jazyce R (R Core Team 2021), zveřejněném včetně zdrojových a zpracovaných dat [na platformě Github](#)<sup>4</sup>. Otevřená data veřejného sektoru (ČSÚ, Monitor Státní pokladny) zpracováváme pomocí balíků v jazyce R zveřejněných v oficiálním repozitáři CRAN (Bouchal, 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.)

---

<sup>1</sup> <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/vyrocní-zpráva-vyrocní-zpráva-o-statní-sluzbe.aspx>

<sup>2</sup> <https://www.czso.cz/csu/czso/prumerna-hruba-mesicni-mzda-a-median-mezd-v-krajich>

<sup>3</sup> <https://www.czso.cz/csu/czso/indexy-spotrebitelskych-cen>

<sup>4</sup> <https://github.com/idea-cergeei/studie-urednici/>

## Literatura a zdroje

- . 2021a. *czso: Use Open Data from the Czech Statistical Office in R*. <https://CRAN.R-project.org/package=czso>.
- . 2021b. *statnipokladna: Use Data from the Czech Public Finance Database*. <https://github.com/petrbouchal/statnipokladna>.
- Bouchal, Petr, a Petr Janský. 2014. „Státní úředníci: Kolik jich vlastně je, kde a za jaké platy pracují". [https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA\\_studie\\_4\\_2014.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_studie_4_2014.pdf).
- Český statistický úřad. 2021. „Statistická ročenka České republiky - 2020". <https://www.czso.cz/csu/czso/statisticka-rocenka-ceske-republiky-2020>.
- Dowle, Matt, a Arun Srinivasan. 2021. *data.table: Extension of 'data.frame'*. <https://CRAN.R-project.org/package=data.table>.
- Firke, Sam. 2021. *janitor: Simple Tools for Examining and Cleaning Dirty Data*. <https://github.com/sfirke/janitor>.
- Ministerstvo financí ČR. 2021. „Státní závěrečný účet ČR za rok 2020". <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statnihorozpocetu/2020/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2020-41689>.
- Ministerstvo vnitra ČR. 2020. „Výroční zpráva o státní službě - Státní služba". <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/vyrocnizprava-o-statni-sluzbe-za-rok-2019.aspx>.
- R Core Team. 2021. *R: A Language and Environment for Statistical Computing*. Vienna, Austria: R Foundation for Statistical Computing. <https://www.R-project.org/>.
- Sievert, Carson. 2020. *Interactive Web-Based Data Visualization with R, plotly, and shiny*. Chapman; Hall/CRC. <https://plotly-r.com>.
- Sievert, Carson, Chris Parmer, Toby Hocking, Scott Chamberlain, Karthik Ram, Marianne Corvellec, a Pedro Despouy. 2021. *plotly: Create Interactive Web Graphics via plotly.js*.
- Warnes, Gregory R., Ben Bolker, Lodewijk Bonebakker, Robert Gentleman, Wolfgang Huber, Andy Liaw, Thomas Lumley, et al. 2020. *gplots: Various R Programming Tools for Plotting Data*. <https://github.com/talgalili/gplots>.
- Wickham, Hadley. 2016. *ggplot2: Elegant Graphics for Data Analysis*. Springer-Verlag New York. <https://ggplot2.tidyverse.org>.
- . 2019. *stringr: Simple, Consistent Wrappers for Common String Operations*. <https://CRAN.R-project.org/package=stringr>.
- . 2021a. *forcats: Tools for Working with Categorical Variables (Factors)*. <https://CRAN.R-project.org/package=forcats>.
- . 2021b. *tidyr: Tidy Messy Data*. <https://CRAN.R-project.org/package=tidyr>.
- Wickham, Hadley, a Jennifer Bryan. 2019. *readxl: Read Excel Files*. <https://CRAN.Rproject.org/package=readxl>.
- Wickham, Hadley, Romain François, Lionel Henry, a Kirill Müller. 2021. *dplyr: A Grammar of Data Manipulation*. <https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>.
- Wickham, Hadley, a Jim Hester. 2020. *readr: Read Rectangular Text Data*. <https://CRAN.R-project.org/package=readr>.

Wickham, Hadley, Winston Chang, Lionel Henry, Thomas Lin Pedersen, Kohske Takahashi, Claus Wilke, Kara Woo, Hiroaki Yutani, a Dewey Dunnington. 2020. *ggplot2: Create Elegant Data Visualisations Using the Grammar of Graphics*. <https://CRAN.Rproject.org/package=ggplot2>.

## **Detaily**

Statistické ročenky České republiky - za jednotlivé roky. (Zde například za rok 2020: <https://www.czso.cz/csu/czso/10-trh-prace-073cun42om>)