

# MĚŘENÍ ZAMĚSTNANOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Eduard Souček

Katedra matematiky, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Václav Ježdík

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

*The article is oriented to the problems of definition and measurement of Public administration in Czech Republic. The solution of this problems is not only in using statistical classifications but also in establishing of a file of reporting units and exploitation of actual data resources.*

## Úvod

Spolu s postupující realizací transformace veřejné správy je stále více frekventována i diskuse o její budoucí velikosti. Velmi často se objevují úvahy o tom, že počet pracovníků, pomocí kterého se velikost veřejné správy nejčastěji měří, postupně roste a při zavedení krajských institucí se růst počtu pracovníků dále významně zvýší. V odborném tisku i v médiích jsou zveřejňovány počty pracovníků veřejné správy, které se výrazně až řádově liší.

Vezmeme-li za základ informace, které poskytuje oficiálně Český statistický úřad, i tam je možno vidět rozdíly, které vznikají zařazováním nebo nezařazováním různých institucí, případně jejich částí do souboru, charakterizujícího veřejnou správu.

Například z údajů zjištěných periodickým státním statistickým výkazem Práce 3-04 vyplývá, že počet pracovníků v odvětví Veřejná správa, obrana a sociální zabezpečení činil v 1. čtvrtletí letošního roku 175,2 tis. Z metodiky k tomuto zjišťování je patrné, že uvedený údaj je odhad, neboť zjišťování nezahrnuje subjekty, u kterých je počet pracovníků nižší než 20, nezahrnuje také soudce a volené zastupitele uvolněné pro výkon funkce. Kromě toho tento údaj vypovídá jen o civilní části veřejné správy. Při započtení ozbrojených složek, by počet pracovníků veřejné správy činil dle odhadu 313 – 315 tisíc.

Pokud se využije jiný způsob zjišťování počtu pracovníků, například šetření ČSÚ, které se opírá o tak zvané Výběrové zjišťování počtu pracovních sil, je možno očekávat i odlišné údaje o počtech těchto pracovníků. Jestliže například v roce 1998 bylo zjištěno, pomocí statistických výkazů (typu Práce 3-04), že počet pracovníků veřejné správy (včetně ozbrojených složek) činí 313,6 tis., pak údaje odvozené z výběrového šetření pracovních sil hovořily o 323 tis. pracovnících.

Porovnáváním údajů za jednotlivé roky v časové řadě lze potvrdit tezi, že hlavní příčinou nejasností a rozdílů je způsob definování okruhu organizací tvořících veřejnou správu. Údaje za určitý typ vymezení veřejné správy se totiž v průběhu posledních let téměř nemění. To zároveň zpochybňuje i tvrzení, že počet pracovníků veřejné správy neustále rychle roste. V průběhu posledních let (od roku 1996) se růst počtu pracovníků veřejné správy – civilního úseku zpomaluje z cca 4% na cca 1% ročně.

Nejde ale jen o vymezení veřejné správy, které používá Český statistický úřad. Různé instituce pro své potřeby vymezují rovněž soubory organizací, které nazývají někdy veřejná správa, někdy veřejný sektor, vládní sektor, státní sektor, státní správa apod. Komparace obsahové struktury těchto vymezení poskytuje dostatek důkazů o rozdílech, které pojem veřejné správy buď zužují nebo rozšiřují. To automaticky vede k vzájemné nekonzistentnosti získaných údajů o počtech pracovníků takto vymezených souborů organizací.

Ukazuje se, že vymezení souboru organizací, patřících svou činností mezi organizace veřejné správy je klíčem k přesnému a jednoznačnému zjištění počtu pracovníků veřejné správy. Stejně tak je ale nezbytné dosáhnout konsensu mezi zainteresovanými institucemi v tom, že určitý přístup k vymezení se bude považovat za základní, komplexní a nejširší s tím, že je možné z něj účelově generovat jeho podmnožiny. Jen tak by bylo možno překonat důsledky terminologické nejednotnosti a odstranit různá účelová vymezení veřejné správy, která si přisvojila určité označení a stanovila specifické zdroje dat. Řešila by se tím situace nekonzistence dat, která doposud vede k nesprávnému informování veřejnosti o rozsahu a trendech veřejné správy, včetně známých negativních mediálních důsledků a která stěžuje rozhodování decizní sféry a samozřejmě neumožňuje mezinárodní srovnávání.

### **Současné způsoby vymezení veřejné správy**

Následující přehled si neklade za cíl kriticky hodnotit jednotlivé způsoby vymezení veřejné správy. Chce pouze dokumentovat nakolik se jednotlivé způsoby operacionalizace pojmu veřejná správa od sebe liší, jaký je stav používané české terminologie a jaké jsou předpoklady v současných informačních zdrojích pro získání konzistentních dat.

#### **I.**

Pokusy o nejširší vymezení veřejných služeb nacházíme především v teoretické literatuře, např. v odborné studii Masarykovy Univerzity v Brně je pojem veřejné správy odvozován z členění národního hospodářství, které zavedl švédský ekonom Victor A. Pestoff.

V rámci tohoto členění je pojem veřejná správa chápán v kontextu s vymezením kategorie „Neziskový veřejný sektor“, který je financován převážně z veřejných financí a je řízen a spravován veřejnou správou. V podstatě se jedná o tu část rozpočtové sféry, jejíž cílovou funkcí je poskytování veřejných služeb, tj. realizace výkonu státní správy nebo veřejně prospěšné činnosti v odvětvích veřejného sektoru.

V rámci třídění zavedeném Pestoffem tomu z organizací veřejného sektoru odpovídá především tzv. typ III, tj. neziskové organizace rozpočtového a příspěvkového typu, to znamená (dle autorů této studie) rozpočtové a příspěvkové organizace, okresní úřady, obce, dobrovolné svazky obcí, Akademie věd ČR, vězeňská služba justiční stráž, grantová agentura ČR. Zároveň by tam měl patřit i typ IV, tj. ostatní neziskové veřejnoprávní organizace, mezi které autoři studie příkladně uvádějí Český rozhlas, Českou televizi, státní podniky, Nejvyšší kontrolní úřad, Český statistický úřad, Českou národní banku, Všeobecnou zdravotní pojišťovnu a všechny státní fondy.

To znamená, že takto vymezený pojem „veřejný sektor“ chápe funkce a činnosti veřejné správy značně široce, neboť kromě řídicí a správní činnosti zahrnuje i činnosti spojené s výkonem různých služeb, včetně činnosti školských a kulturních institucí, které veřejnosprávní činnosti prakticky nevykonávají a pokud ano, tak se nejedná o převažující činnost.

## II.

V současné době připravuje Ministerstvo financí ČR návrh na usnesení vlády České republiky o informačním systému o platech a odvozeně i o počtech pracovníků ve veřejné správě. Informační systém má sloužit pro sledování a průběžnou kontrolu státního rozpočtu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci. Dále má být využíván ke zpracování státního závěrečného účtu a zpracování platových analýz. V návrhu je dále uvedeno, že navrhovaný informační systém má sloužit na „vyhodnocování platového systému ve veřejné správě“ a na „poskytování údajů o platovém vývoji ve veřejné správě“.

Přitom ale návrh předpokládá, že údaje podle závazných struktur pro informační systém budou povinni předkládat všichni zaměstnavatelé, kteří odměňují zaměstnance podle zákona č. 143/92 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů s výjimkou orgánů dle zvláštního zákona. V přechodném ustanovení tohoto návrhu se specifikuje povinnost předkládat údaje podle jednotlivých let a organizací takto:

- od roku 2001 správci rozpočtových kapitol
- od roku 2002 organizační složky státu a státní příspěvkové organizace, jejichž zřizovateli jsou správci kapitol a dále školy a školská zařízení financovaná ze státního rozpočtu, jejichž zřizovateli jsou obce
- od roku 2003 okresní úřady a jimi zřizované organizační složky a příspěvkové organizace okresního úřadu
- od roku 2004 krajské úřady a jimi zřizované organizační složky jako zařízení bez právní subjektivity.

Je zřejmé, že okruh organizací, za které chce navrhovaný systém data sbírat a vyhodnocovat, tvoří širší soubor a představuje rozsáhlejší rámec činností, než je činnost veřejnosprávní. Z toho vyplývá, že využívání navrhovaného systému pro sledování rozsahu veřejné správy v čisté podobě si nelze představit bez dodatečných identifikací dat a bez dodatečné selekce dat. Po realizaci těchto dodatečných identifikací, které nepředstavují žádný velký technický problém, si lze přestavit, že navrhovaný systém by mohl poskytovat nezkreslené informace o „platovém vývoji ve veřejné správě“. Tak jak je návrh koncipován může poskytovat informace o počtech zaměstnanců a jejich platech ve sféře rozpočtových a příspěvkových organizací, tj. v takzvané sféře ROPO.

## III.

Důležitým a často používaným příbuzným pojmem je tzv. „vládní sektor“. Setkáváme se s ním především ve výstupních přehledech o soustavě národních účtů, kterými se podchycují finanční toky národního hospodářství. V metodice národních účtů Českého statistického úřadu se ve vysvětlení k získávání údajů o práci uvádí, že při zpracování čtvrtletního výkazu Práce 2-04 se zahrnují do kategorie vládní sektor: aparáty ústředních orgánů, soudy, okresní úřady, obecní úřady, muzea, knihovny, školy, polikliniky, údržbu silnic, Akademii věd, bytové podniky, služby měst, veterinární ústavy, školní státní, lesní správu. Z metodických vysvětlivek k tomuto výkazu vyplývá, že do statistického šetření nejsou zahrnuti soudci a členové samosprávy a to ani ti, kteří jsou pro výkon funkce uvolnění

Z tohoto vymezení je zřejmé, že kategorie „vládní sektor“ (sloužící pro účely financování a pro sestavování národních účtů) se svým pojetím nekryje s kategorií veřejná správa. Zjišťované

informace se týkají širšího počtu organizací než je soubor organizací veřejné správy. Naproti tomu tam některé informace evidentně chybí (soudci, zastupitelské sbory). K současnému způsobu zjišťování dat o vládním sektoru je nutno ještě připomenout, že v rámci racionalizace sběru dat se tento výkaz zjišťuje v současné době jen výběrově. To znamená, že určitá část souboru organizací příslušných do veřejného sektoru není statistickými výkazy přímo podchycena, ale provádí se za ně odhad na základě matematických modelů. To pro účel sledování tendenci v nákladech práce postačuje, ale v detailu se získaná data mohou odchylovat od případného soupisu pracovníků.

#### IV.

Velmi důležitým pramenem dat pro sledování rozsahu veřejné správy jsou v současné době údaje zjišťované ministerstvem financí v rámci přípravy státní rozpočtu za jednotlivé kapitoly a pro přípravu zprávy o státním závěrečném účtu. Jde zejména o závazné tabulky, které ministerstvo předepisuje správcům jednotlivých kapitol pro „Rozbor zaměstnanosti a čerpání prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci za rok ....“. Z těchto analytických tabulek je možno čerpat údaje o limitu prostředků na platy a o limitu počtu pracovníků jak ve schváleném rozpočtu a v rozpočtu po změnách tak o dosažené ve skutečnosti za daný rok.

Předkládané tabulky jsou strukturovány tak, že poskytují data za rozpočtovou kapitolu celkem a také v dělení na státní správu, ostatní rozpočtové organizace a příspěvkové organizace. Zvláště pak se sledují výdaje na vědu a výzkum. Z poměrně podrobných dat tohoto zdroje je tedy zřejmé, že přetříděním získaných dat a jejich selekcí by bylo možno získat přesné údaje o počtu zaměstnanců státní správy a jejich platech. To je sice zúžený rozsah činnosti, než představuje veřejná správa, ale je to nesporně významný zdroj dat, který funguje již řadu let a navíc je zpětnovazebně kontrolován.

Domníváme se, že rozšíření a přizpůsobení takto zjišťovaných dat o státní správě tak, aby data odpovídala rozsahu veřejné správy, by nemělo představovat obtížný problém a to zejména v tom případě, když bude získán meziresortní konsensus v jednotném vymezení veřejné správy a dohodnuta aktivní meziresortní spolupráce při vzájemném poskytování dat.

#### V.

Oficiální údaje o odvětvové struktuře zaměstnanosti za Českou republiku zveřejňuje, jak již bylo uvedeno, Český statistický úřad čtvrtletně z výsledků zpracování dat o evidenčním počtu zaměstnanců a jejich mzdách v ČR. V rámci této struktury jsou uváděny v samostatné položce i údaje za veřejnou správu. V současnosti se jedná o výsledky zpracování statistických výkazů Práce 2-04, které jsou ze zákona povinny předkládat také všechny subjekty s převažujícím odvětvím veřejná správa. Vymezení veřejné správy je v daném případě určeno klasifikací OKEČ (Odvětvová klasifikace ekonomických činností), což je česká verze mezinárodní klasifikace NACE. Výkazy předkládají všechny subjekty s výjimkou obcí do 20 zaměstnanců, za které je prováděn 50% výběr s následnými dopočty na celek. Publikovaná data obsahují informace o počtu pracovníků ve fyzických osobách bez počtu pracovníků ozbrojených složek a s tím, že dodatečně je připočten počet soudců (který se uvedeným statistickým výkazem nešetří) a který je získáván z administrativních zdrojů.

V současném režimu zpracování dat je Český statistický úřad schopen data ve třídě 75 OKEČ „Veřejná správa a obrana, sociální pojištění“ třídit dále podrobněji, např. v této struktuře:

75 .1 - státní správa

v tom: aparáty ústředních orgánů

okresní a obecní úřady  
ostatní organizace

- služby pro společnost (včetně soudců připočtených z jiných zdrojů)
- povinné sociální pojištění.

Údaje získané ze zpracování státních statistických výkazů Českého statistického úřadu tedy svou metodikou zjišťování odpovídají nejlépe standardnímu pojetí veřejné správy, protože respektují to, jak je tato kategorie vymezena odvětvovou klasifikací ekonomických činností (OKEČ) a také to, jak je vymezena mezinárodně. Připomeňme ještě, že Český statistický úřad používá pro sledování odvětvové struktury zaměstnanosti klasifikaci, která je harmonizována s mezinárodně doporučenou klasifikací. Údaje Českého statistického úřadu mají proto z metodického hlediska všechny předpoklady k tomu, aby po prověření jejich kompletnosti a přesnosti mohly sloužit pro hodnocení rozsahu, struktury a dynamiky veřejné správy.

Je nutno ale připomenout, že v publikovaných datech schází data o ozbrojených složkách a o zastupitelských sborech. Dále je třeba mít na zřeteli, že jejich přesnost v detailu je podmíněna tím, že za menší obce (do 20 zaměstnanců) se šetření provádí výběrově s dopočty na celek.

Zásadní otázkou je rovněž nakolik je oslovený zpravodajský soubor organizací veřejné správy kompletní. Řešení toho problému spočívá jednak ve správném a vyčerpávajícím zařazení organizací, (zejména těch, jejichž činnost je na pomezí třídy 75 OKEČ) a také na tom do jaké míry poskytnou oslovené organizace požadovaná data.

## VI.

Současný informační systém Českého statistického úřadu má k dispozici – mimo dat získaných ze zpracování statistických výkazů – také výsledky výběrového šetření pracovních sil. Z těchto dat je možno generovat jako vedlejší produkt i údaje o odvětvové struktuře, tedy o počtech pracovníků ve třídě 75 OKEČ – Veřejná správa. Jedná se o pravidelné výběrové čtvrtletní šetření o pracovních silách, prováděné pracovníky ČSÚ v domácnostech. Šetření, které bylo zavedeno v České republice v roce 1993, je stejnou metodou prováděno ve většině zemí Evropy a je závazné pro členské země EU. Slouží zejména k mezinárodně unifikovanému měření zaměstnanosti, zvláště pak míry nezaměstnanosti. Šetření se v ČR provádí pravidelným kontaktem se vzorkem 26000 domácností a dotýká se tak zhruba 70 tisíc osob, což představuje 0,7% populace. Výběr navštěvovaných domácností se kontinuálně mění. Výsledky získané šetřením se obvyklými postupy statistické indukce vztahují na celou populaci.

Několikaleté zkušenosti s tímto šetřením dovolují konstatovat, že pro potřeby měření celkové zaměstnanosti a míry nezaměstnanosti poskytuje toto šetření data s vysokou mírou spolehlivosti, kvalita získávaných dat v ČR je dokonce vyšší než požaduje standard EU. Součástí šetření jsou také dotazy na druh činnosti organizace, respektive pracoviště, ve které dotazovaná osoba pracuje. Záleží i na tom, jak tuto činnost dotazovaná osoba charakterizuje. Pro účely, pro které se výběrové šetření pracovních sil koncipováno, získané informace plně dostačují.

Je však nutno vzít na vědomí, že tyto informace mohou přinášet odlišné pohledy na zaměstnanost v jednotlivých odvětvích a tedy i na zaměstnanost v odvětví veřejná správa, než poskytují data ze statistického výkaznictví. Z povahy výběrových dat dále vyplývá, že postupnou diverzifikací dat (například do odvětví nebo menších územních celků) se jejich reprezentativnost snižuje. Možnosti porovnávání s údaji získanými statistickým výkaznictvím nebo dokonce případnými soupisy ztěžuje také subjektivní charakteristika činnosti, jak ji sděluje sama

dotazovaná osoba. Odpověď dotazované osoby je v tomto šetření určující. Ukazuje se tedy, že charakter šetření, určeného pro jiné účely, neumožňuje, aby získaná data byla plně využitelná pro vyčíslení počtu pracovníků veřejné správy.

### **Možnost aplikace statistických klasifikací**

Tak jako jiné obory činnosti i činnost v oblasti veřejné správy je zaříděna prostřednictvím klasifikace jednotlivých ekonomických subjektů z registru organizací v odvětvové klasifikaci činností. Odvětvová klasifikace ekonomických činností představuje ve své obecné podobě vzorové třídění všech druhů ekonomických činností, tj. činností uskutečňované v zájmu dosažení zisku, splnění úkolu správy státu a v zájmu chodu domácností. Odvětví Veřejná správa má v klasifikaci vymezen svůj obsah tak, aby pokrylo činnosti realizované ústředními a regionálními orgány státní správy, zastupitelskými sbory, činnosti celnic, obecních a městských úřadů, institucí, které zabezpečují správu a výběr daní, které zajišťují statistické služby, řízení hospodářství, zdravotnictví, vzdělání, soudnictví, sociální zabezpečení, kulturní služby, vojenskou a civilní obranu apod.

Klasifikace charakterizuje všechny obory činnosti a jednoznačně je zařídíuje. Každý obor činnosti je poměrně přesně popsán, aby mohl být při uplatnění klasifikace zaříděn jen jednou. Klasifikace je výsledkem práce multidisciplinárních týmů specialistů. Lze tedy předpokládat vysoký stupeň objektivity a přesnosti a to i přesto, že se jedná i o určitou konvenci, bez které i nebylo možné vymezit hranice mezi obory činnosti.

**Nejširšího uplatnění** (a také mezinárodního uznání) se dostalo **mezinárodně přijatým a používaným klasifikací**. V oboru činností se jedná v podstatě o klasifikaci odvětví ekonomických činností, tzv. **NACE** tj. La Nomenclature Générale des Activités Économique dans les Communautés Européennes. S ní koresponduje také klasifikace mezinárodního standardního systému **ISIC**, tj. International Standard Industrial Classification of all Economic Activities. V současné době je v platnosti klasifikace NACE po první revizi, která koresponduje s klasifikací ISIC po třetí revizi. Klasifikace NACE je využívána zejména v členských zemích Evropské UNIE, ale také v členských zemích OECD. Je možno konstatovat, že v obou zmíněných klasifikacích je vymezen obor činnosti veřejná správa a toto vymezení je široce v praxi jednotlivých zemí používáno.

Vymezení veřejné správy v klasifikaci NACE (s vazbou na klasifikaci ISIC) je následující:

<b>Section L</b>	<b>Public administration and defence, compulsory social security</b>	
NACE Rev. 1.	Description	ISIC Rev. 3.
75	<b>Public administration and defence , compulsory social security</b>	
75.1	<u>Administration of the State and the economic and social policy of the community</u>	751
75.11	General (overall) public services activities	7511
75.12	Regulation of the activities of agencies that provide health care, education, cultural services and other social services excluding social security	7512
75.13	Regulation of and contribution to more efficient	7513

	operation of business	
75.14	Supporting service activities for the government as a whole	7514
75.2	<u>Provision of services to the community as a whole</u>	752
75.21	Foreign affairs	7521
75.22	Defence activities	7522
75.23	Justice and judicial activities	7523
75.24	Public security, law and order activities	7524
75.25	Fire service activities	7525
75.3	<u>Compulsory social security activities</u>	753
75.31	Compulsory social security activities	7531

V České republice se jednotlivé obory činnosti zařídují podle klasifikace OKEČ, tj. Odvětvové klasifikace ekonomických činností. Tato klasifikace byla zavedena do státního statistického výkaznictví v České republice v roce 1992. V roce 1995 byly vypracovány aktualizací změny a doplňky klasifikace OKEČ a zavedeny „Opatřením ČSÚ“ (částka 83/1995 Sb.). Koncem roku 1998 vydal Český statistický úřad 2. upravené vydání klasifikace OKEČ, které obsahuje všechny aktualizací doplňky a změny a podrobné vysvětlivky k této klasifikaci.

Její používání je závazné v oblasti statistického zjišťování pro potřeby státní statistické služby, ale používá se i pro jiné účely – mimo státní statistiku. Výhodou této klasifikace je, že je plně harmonizována s mezinárodní klasifikací NACE a je tedy použitelná nejen pro interní potřeby v rámci České republiky, ale informace podle ní identifikované mohou sloužit i pro mezinárodní komparaci.

Praktické zařídování veřejné správy dle této klasifikace je usnadněno tím, že OKEČ reaguje na vnitrostátní organizační struktury veřejné správy, klasifikace je zpracována dostatečně podrobně a navíc, jak již bylo uvedeno, je doplněna řadou vysvětlivek. Kódové označení i obsahové vymezení sekcí, divizí, skupin a tříd a klasifikace OKEČ je identické s mezinárodní klasifikací NACE. To usnadňuje vzájemné propojování a vzájemné převody mezi vnitrostátní klasifikací OKEČ a mezinárodní klasifikací NACE.

### **Rámec pro praktické řešení**

Návrh na vymezení pojmu veřejná správa a s tím spojený návrh na definování souborů organizací, který vymezuje veřejnou správu pro zjišťování počtu pracovníků veřejné správy, vychází z předchozího zhodnocení výhod a nevýhod různých způsobů a možností, používaných pro různé účely v současnosti.

Ukazuje se, že nejvýhodnějším způsobem je využití vymezení pojmu veřejná správa tak, jak je tento pojem a činnosti s ním spojené vymezen v Odvětvové klasifikaci ekonomických činností (OKEČ). V této klasifikaci jsou typy činností v oblasti veřejné správy popsány nejpodrobněji. Vzhledem k tomu, že každá činnost je popsána více méně jednoznačně, umožňuje klasifikace i detailnější třídění v rámci činnosti veřejná správa. Neoddiskutovatelnou výhodou této klasifikace je, že OKEČ je harmonizována s mezinárodní klasifikací NACE (používanou orgány EU), respektive OKEČ je českou verzí NACE. Tuto výhodu jiný způsob vymezení veřejné správy nemá.

Základem pro vymezení souboru organizací veřejné správy by proto měla být aplikace sekce L Odvětvové klasifikace ekonomických činností, kterou tvoří skupina 75 – Veřejná správa, obrana a sociální pojištění a to v tom rozsahu a v tom detailu, jak je ve skupině 75 uvedené klasifikace vymezena.

Jestliže se v této souvislosti hovoří o aplikaci skupiny 75, znamená to, že nepůjde jen o prosté zařazení organizací do této skupiny. Bude nutno řešit další problémy, které s praktickým uplatněním skupiny 75 - Veřejná správa budou spojeny. Půjde zejména o některé konkrétní organizace, u kterých zařazení do skupiny 75 není zcela jednoznačné, ale také o problémy například u multifunkčních organizací, u kterých není zcela jasné zda převažující činností je veřejná správa, respektive, zda další činnosti, danou organizací vykonávané, nemění vlastně její činnostní charakter.

Pro aplikaci klasifikační skupiny 75 se proto považuje za potřebné:

- definovat soubor organizací, které jsou již do zpravodajského souboru ČSÚ v současnosti klasifikovány ve skupině 75, respektive vytvoření účelové nomenklatury (registru) těchto organizací
- posoudit činnost dalších organizací s cílem rozhodnout o jejich zařazení do zmíněné účelové nomenklatury. Jedná se například o pracovníky různých vládních komisí a podobných institucí jako je Komise pro cenné papíry, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, státem zřizované nadace, úřad ombudsmana apod.
- rozhodnout o některých dalších organizacích, které jsou v teoretických pracích považovány za veřejnou správu. Jedná se o činnost institucí, které jsou sice v OKEČ zařazovány do jiných tříd, ale pro některé účely se posuzují jako veřejná správa, protože provádějí některé správní akty. V některých teoretických pracích považují autoři za veřejnou správu nebo veřejný sektor například Českou národní banku, Konsolidační banku, aparáty různých profesních komor, zvláště Agrární komory, Obchodní komory, Lékařské komory apod. Dle našeho názoru k rozšiřování veřejné správy nad rámce vymezený mezinárodně harmonizovanou klasifikací je nutno přistupovat velmi obezřetně, aby tato klasifikace nebyla příliš narušena a aby nebyla tím ztížena mezinárodní komparace i export informací, které Česká republika poskytuje do zahraničí.
- rozhodnout o tom, zda a jak zabezpečovat informace u některých specifických organizací, které povahou své činnosti sice do skupiny 75-Veřejná správa patří, ale z nějakých důvodů se v České republice určité části této organizace v současné době - například do počtu pracovníků- veřejné správy nezahrnují. Jedná se například o ústavní činitele, o poslance a senátory a rovněž o členy zastupitelských sborů na krajské i obecní úrovni, pokud jsou alespoň na částečný úvazek uvolněni pro výkon své funkce. Dále se jedná o soudce, kteří se v současné době dodatečně do veřejné správy připočítávají. Dle klasifikace OKEČ i NACE tyto činitele do veřejné správy patří, jejich zařazení by asi nepředstavovalo vážnější problém.
- samostatný problém tvoří zařazení ozbrojených složek a to jak ministerstva vnitra tak ministerstva obrany. Podle klasifikace jejich činnost do skupiny 75-veřejná správa bezesporu patří. Přitom je však nutno vzít v úvahu, že informace o těchto složkách podléhají určitému režimu utajování.



- prověřit, zda - a to zvláště u menších obcí - nejsou do veřejné správy zahrnovány i další činnosti (např. pracovníci z oblasti školství), které mají být správně zařídovány do jiných skupin klasifikace OKEČ. Jedná se zejména o obce, kde pro jinou činnost, než je oblast veřejné správy, není samostatná organizace
- zabezpečit, aby alespoň jednou ročně byly získány informace vyčerpávajícím způsobem za všechny organizace, které podle klasifikace připadají do skupiny 75 a to bez ohledu na jejich velikost. Spolu s tím je nutno zabezpečit úplnost zpravodajského souboru, tj., aby všechny dotázané organizace odpověděly ( tak zvaná nulová non-response).

Úspěšnost realizace výše uvedených kroků je do značné míry podmíněna dosažením konsensu, zejména u tzv. hraničních problémů. Rozhodující význam bude zřejmě mít konsensus mezi ministerstvy vnitra, financí, práce a sociálních věcí, obrany a Českým statistickým úřadem. Jde o to docílit, aby všechny příslušné orgány v České republice chápaly pojem veřejná správa stejně a akceptovaly výše uvedené a jednotlivými kroky zpřesněné vymezení pojmu veřejná správa jako základní.

To samozřejmě by nemělo bránit tomu, aby pro různé potřeby nebyly z tohoto souboru organizací generovány účelové podsoubory (poskytující informace např. za státní správu, civilní část veřejné správy, obce, regionální průřezy dle krajů apod.) jako podmnožiny komplexního souboru příslušných organizací.

Zjišťování počtu pracovníků za takto vymezený soubor organizací by poskytl jednotně vymezená data pro všechny vnitrostátní uživatele dat, umožnil by úplné mezinárodní porovnávání a zabezpečil by, aby všechny instituce, orgány a media pracovaly se stejným pojetím veřejné správy i se stejným počtem jejích pracovníků. Vzájemná komunikace všech uživatelů dat by se tím významně usnadnila a zlepšilo se informování veřejnosti.

### **Kontaktní adresy**

doc.Ing. Eduard Souček CSc.

Katedra matematiky, Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Studentská 84, 532 10 Pardubice

tel.: 040 603 6018

Ing. Václav Ježdík

Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice

Studentská 84, 532 10 Pardubice

**Recenzoval:** Ing. Josef Zilvar, CSc., Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje, FES UPa