

Řešení problematiky odměňování zaměstnanců veřejných služeb a správy

I.

Úvod

Podle rozhodnutí Předsednictva RHSD ČR měla 111. Plenární schůze RHSD ČR projednávat dne 28. července 2014 úpravu nařízení vlády o platech (bod 1.7. programu). S ohledem na řadu souvisejících otázek, které je třeba posoudit, a následně rozhodnout o věcném řešení, vedlo Ministerstvo práce a sociálních věcí řadu jednání zejména se zástupci odborových svazů působících ve veřejných službách a správě. Na základě výsledku společného jednání MPSV s předsedou ČMKOS a zástupci všech uvedených odborových svazů konaného dne 7. července 2014, se předkládá místo návrhu úpravy nařízení vlády o platech podkladový materiál obsahující zejména informace o situaci v odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě, na základě kterého by měla Plenární schůze RHSD ČR doporučit vládě nejvhodnější možné řešení pro nejbližší dobu.

II.

Informace o aktuální situaci v odměňování zaměstnanců ve veřejných službách a správě

1. Vývoj stupnic platových tarifů

Stupnice platových tarifů tvoří v současné době přílohy č. 1 až 5 k nařízení vlády č. 564/2006 Sb. K **poslednímu** plošnému zvýšení všech stupnic platových tarifů o **3,5 %** došlo s účinností od **1. června 2009**. Od té doby docházelo ke zvýšení stupnic platových tarifů pouze u vybraných profesních skupin. U těchto profesních skupin ovšem neexistuje pro vytvoření samostatných stupnic platových tarifů žádné relevantní kritérium, jako např. **stanovení většího rozsahu povinností a omezení**, které bylo v roce 1992 důvodem ke stanovení vyšších platových tarifů pro zaměstnance uvedené v té době platném § 73 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dnes v § 303 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů). **I přes neexistenci těchto kritérií jsou vybrané profesní skupiny odměňovány vyšší stupnicí platových tarifů, než která přísluší zaměstnancům uvedeným v § 303 zákoníku práce** (tedy především než zaměstnancům ve správních úřadech, v úřadech územních samosprávných celků, zaměstnancům soudů a státních zastupitelství, civilním zaměstnancům v

Policii a v ozbrojených silách). Je tedy zřejmé, že **zvýhodnění** za větší rozsah povinností a omezení **bylo v platové sféře téměř eliminováno**.

Z důvodu nedostatku kvalifikovaných zdravotnických pracovníků požadovalo Ministerstvo zdravotnictví v roce 2009 důslednější ocenění vysoké náročnosti specifických prací spočívajících v poskytování zdravotní péče. Proto byla zavedena s účinností od 1. července 2009 nová samostatná stupnice platových tarifů pro zdravotnické pracovníky poskytující zdravotní péči ve zdravotnickém zařízení, zařízení záchranné služby nebo zařízení sociálních služeb, která byla zvýšena o 3,5 %, čímž došlo u těchto zaměstnanců k celkovému zvýšení stupnice platových tarifů o 7 % v průběhu jednoho roku (příloha č. 3 k nařízení vlády č. 564/2006 Sb.).

S účinností od 1. ledna 2011 byl zákonem č. 433/2010 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2011, snížen objem prostředků na platy o 10 %.

Ačkoliv došlo u zaměstnanců ve veřejných službách a správě ke snížení objemu prostředků na platy o 10 %, byl objem prostředků na platy pedagogických pracovníků v rozpočtové kapitole MŠMT na základě Programového prohlášení vlády v roce 2011 zvýšen o 2,1 mld. Kč včetně příslušenství (pojistné hrazené zaměstnavatelem). V této souvislosti byly s účinností od 1. ledna 2011 vytvořeny pro pedagogické pracovníky dvě nové samostatné stupnice platových tarifů (příloha č. 4 a 5 k nařízení vlády č. 564/2006 Sb.) v závislosti na získání odborné kvalifikace podle zákona o pedagogických pracovnících, a též na dosažení vysokoškolského vzdělání v akreditovaném bakalářském nebo magisterském studijním programu. Po jednom roce odměňování pedagogických pracovníků podle těchto dvou odlišných stupnic platových tarifů byla s účinností od 1. ledna 2012 opětovně zavedena jedna stupnice platových tarifů pro pedagogické pracovníky (příloha č. 5 k nařízení vlády č. 564/2006 Sb.). Aplikace dvou samostatných stupnic platových tarifů pro pedagogické pracovníky činila v praxi potíže, zejména s ohledem na nejednoznačné vymezení okruhu zaměstnanců, kterým měl být podle jednotlivých stupnic poskytován platový tarif. Pro tento účel byl v roce 2012 zvýšen objem prostředků na platy pedagogických pracovníků v rozpočtové kapitole MŠMT o 4 mld. Kč včetně příslušenství.

Po nátlakové akci lékařských odborů byla pro profesní skupinu lékařů a zubních lékařů poskytujících zdravotní péči ve zdravotnickém zařízení ústavní péče nebo v zařízení záchranné služby stanovena s účinností od 1. března 2011 rovněž samostatná stupnice platových tarifů (příloha č. 4 k nařízení vlády č. 564/2006 Sb.),.

ve které jsou v příslušných třídách platové tarify nerovnoměrně zvýšeny o 20 % až 35 %.

S účinností od 1. ledna 2014 byl zvýšen objem prostředků na platy pro zaměstnance ve veřejných službách a správě o 2 %, což neumožnilo zvýšit stávající stupnice platových tarifů.

2. Vývoj průměrného platu v porovnání s průměrnou mzdou

Stagnace platových tarifů od roku 2009, s výjimkou vybraných profesních skupin zaměstnanců, měla negativní vliv na výši celkového platu zaměstnanců, který se v **nominálním** vyjádření negativně projevil v **zaostávání výdělkové úrovně zaměstnanců ve veřejných službách a správě v porovnání s úrovní mezd zaměstnanců v podnikatelské sféře a v celém národním hospodářství** (s výjimkou roku 2013). V období od roku 2008 dochází k postupnému sblížení výše průměrného platu v nepodnikatelské sféře s výší průměrné mzdy v podnikatelské sféře. **V roce 2008 byl průměrný plat v nepodnikatelské sféře vyšší o 3,99 % (o 895 Kč) než průměrná mzda v podnikatelské sféře, ale v roce 2013 činil tento rozdíl již jen 0,6 % (o 151 Kč).** Tento trend je zřejmý i z celkového procentního nárůstu platu (mzdy) ve sledovaném období. Od roku 2008 do roku 2013 vzrostla **průměrná mzda o 11,86 %**, přičemž růst průměrného **platu činil pouze 8,22 %**.

V nepodnikatelské sféře docházelo ve sledovaném období (2008 až 2013) vždy k poklesu reálného platu (s výjimkou roku 2009, kdy byly naposled plošně zvýšeny platové tarify o 3,5 %), přičemž **v podnikatelské sféře výše reálné mzdy vždy rostla, s výjimkou let 2012 a 2013, kdy došlo k celkovému poklesu úrovně odměňování ve všech sférách národního hospodářství.**

Přestože podíl zaměstnanců s vyšším odborným vzděláním a s vysokoškolským vzděláním je v nepodnikatelské sféře výrazně vyšší než v podnikatelské sféře, je výše průměrných výdělků těchto kategorií zaměstnanců i přes přibližující se trend zcela opačná, a to jak celkem, tak i u obdobných profesních skupin.

3. Zvláštní způsob určení platového tarifu, smluvní platy a návrhy na změny

S účinností od 1. ledna 2011 byl snížen objem prostředků na platy o 10 %. Se shodnou účinností byla obecně rozšířena možnost určovat výši

platových tarifů nejen zařazováním zaměstnanců do platových stupňů v závislosti na rostoucí zkušenosti, odbornosti a výkonnosti (podle délky započitatelné praxe zaměstnance - § 4 nařízení vlády č. 564/2006 Sb.), ale i tzv. **zvláštním způsobem** určení platového tarifu, který je upraven v § 6 tohoto nařízení. Zaměstnavatel tak může určit zaměstnanci platový tarif v rámci rozpětí platových tarifů stanovených pro nejnižší až nejvyšší platový stupeň příslušné platové třídy na základě vlastních kritérií. Do této doby mohl být tento způsob určení výše platových tarifů uplatněn pouze u výkonu těch prací, u kterých uvedená obecně uznávaná zásada, podle které se zkušeností roste výkonnost, neplatí. Jde především o práce, u kterých záleží kvalita jejich výkonu na míře talentu (např. umělci, sportovci), nebo o jednoduché práce převážně manuálního charakteru, které lze po krátkém zácviku vykonávat stále stejně kvalitně.

Tímto opatřením se umožnilo zaměstnavatelům snižovat platové tarify zaměstnancům, protože při zachování stupnic platových tarifů na stejné úrovni se tak mohli vyrovnat s nedostatkem prostředků na platy. Zvláštní způsob určení platových tarifů mohli zaměstnavatelé uplatnit místo snížení počtu zaměstnanců nebo v kombinaci s ním. Ve většině případů však nedokázali zaměstnavatelé najít nediskriminační platově relevantní kritéria pro určování výše platových tarifů, takže docházelo pouze k jejich plošnému snížení bez správných kritérií nebo na základě zcela nevhodných formálně stanovených pravidel. Je však třeba také konstatovat, že se i naopak u některých zaměstnanců použily platové tarify ve vyšší částce, než která by jim náležela podle započitatelné praxe. I v těchto případech však mnohdy byla porušena pravidla správného a spravedlivého odměňování, neboť šlo o čistě subjektivní posouzení spojené většinou s vyšším funkčním zařazením zaměstnance s krátkou odbornou praxí.

Vliv rozšíření zvláštního způsobu určení platového tarifu na snížení průměrného platu (resp. platového tarifu) není zcela prokázán, ale u většiny rozpočtových kapitol ke snížení těchto ukazatelů došlo. Snížení platu (resp. platového tarifu) může být způsobeno i změnou struktury zaměstnanců, tj. nižším platovým tarifem u nově příchozích zaměstnanců s nižší dobou odborné praxe. **U zaměstnanců, jejichž náklady na platy jsou hrazeny z rozpočtů měst a obcí, nemělo rozšíření působnosti zvláštního způsobu určení platového tarifu prakticky žádný vliv na výši platu (resp. platového tarifu) těchto zaměstnanců, neboť se uplatnil pouze minimálně.** Ze zjištěných údajů lze však předpokládat, že

v případě zařazování zaměstnanců do platových stupňů pouze na základě jejich započitatelné praxe, tj. návrat k předchozí právní úpravě, by znamenalo zvýšenou potřebu finančních prostředků, nebo nutnost snížení počtu zaměstnanců. Relevantní údaje však nejsou k dispozici, neboť Informační systém o platech je nezjišťuje a navíc mnozí zaměstnavatelé přestali sledovat míru odborné praxe u zaměstnanců, takže ani oni přesnou potřebu prostředků na takové opatření neznají. Bez speciálního šetření proto nelze přesně specifikovat zaměstnavatele, u kterých by objem prostředků na platy na takové opatření nepostačoval.

Jako zcela nevhodný nástroj odměňování pro zaměstnance, jejichž platy jsou hrazeny z veřejných zdrojů, byl zaveden s účinností od roku 2011 smluvní plat. I tento institut spolu s „nezastropovanými“ odměnami neodůvodněně zvýšil výdělkovou diferenciaci bez měřitelných nebo objektivně hodnotitelných ukazatelů. Ostatně nejkřiklavější případy byly i publikovány ve sdělovacích prostředcích. Proto se v souvislosti se zákonem o státní službě navrhuje ve veřejných službách a správě zrušit jak v zákoníku práce, tak v zákoně o státní službě možnost poskytovat smluvní plat a omezit okruh zaměstnanců, kterým lze určovat platový tarif v rámci rozpětí platových tarifů stanovených pro nejnižší a nejvyšší platový stupeň příslušné platové třídy, na stav před 1. lednem 2011. V zákoně o státní službě je navíc navrhováno i limitovat výši odměn poskytnutých v průběhu kalendářního roku. Současně je navrženo, aby bylo možné snížit osobní příplatek zaměstnancům, pokud se změni podmínky, za kterých byl přiznán. Změna spočívá ve snížení potřebných prostředků z důvodu zvýšení platových tarifů. Navíc je tento postup podmíněn tím, že součet nově stanovených složek platu nesmí být nižší než před zvýšením platového tarifu.

III.

Informace o výsledcích pracovního jednání mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí, předsedou ČMKOS a zástupci odborových svazů působících ve veřejných službách a správě konaného dne 7. července 2014

Účastníci porady byli seznámeni s podkladovým materiálem obsahujícím základní informace o situaci ve vývoji platů, platových tarifů a další souvislosti. V obsáhlé diskusi, předseda ČMKOS zejména zdůraznil, že odbory požadují plošné zvýšení všech stupnic platových tarifů. Vysvětlil, že navržené zvýšení objemu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci o 3,5 % může být podstatnou měrou ovlivněno dalším opatřením Ministerstva financí v podobě snížení počtu funkčních míst a objemu prostředků na platy nad hranici 3 % neobsazenosti

z roku 2013. Dále upozornil, že velice problematické je též v navrženém zákoně o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o státní službě (sněmovní tisk č. 242) možnost snížení nebo odejmutí osobního příplatku z důvodu snížení objemu prostředků na platy v důsledku zvýšení platových tarifů. Upozornil, že v podnikatelské sféře se uplatňuje spíše metoda snižování počtu zaměstnanců, která však může být ve sféře veřejné správy a služeb problematická. Podle jeho názoru je nutné vyvolat jednání s 1. místopředsedou vlády pro ekonomiku a ministrem financí za účelem dalšího zvýšení objemu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci. Není možné nápravu zvláštního způsobu určení platového tarifu financovat z navrženého zvýšení prostředků, které by mělo být využito výhradně na zvýšení stupnic platových tarifů.

Předseda Odborového svazu státních orgánů a organizací Jan Rovenský odmítl možnost řešení nízkých průměrných výdělků zaměstnanců ve veřejných službách a správě jinou formou než zvýšením stupnic platových tarifů. U jiných řešení by nebylo zaručeno zvýšení platů všem zaměstnancům. Doporučil tedy plošné zvýšení všech stupnic platových tarifů s tím, že je však nutné alespoň částečně napravit nepravosti uplynulých 4 let v orgánech státní správy, zejména v souvislosti s přijetím zákona o státní službě. Zdůraznil, že v průběhu let (od roku 1992) se kompenzace zvýšených povinností a omezení zaměstnanců ve veřejných službách a správě téměř eliminovala. Nyní se podmínky výkonu práce státních zaměstnanců ve služebním poměru zásadně zpřísní a rozšíří se okruh povinností a omezení. Tuto okolnost je při dalších jednáních třeba zohlednit.

Zástupce Herecké asociace pan Petříček požadoval zvýšit stupnice platových tarifů pro zaměstnance příspěvkových organizací územních samosprávných celků i bez nutnosti přijetí změn v zákoníku práci v rámci tzv. „změnového“ zákona (sněmovní tisk č. 242). Zdůraznil, že ne všichni zaměstnanci veřejné správy a služeb jsou odměňováni pouze z prostředků státního rozpočtu, ale i z jiných veřejných zdrojů (např. rozpočty územních samosprávných celků). Jednalo by se tedy o zvláštní platovou úpravu pro tento okruh zaměstnanců bez dopadu na státní rozpočet (od tohoto požadavku po diskuzi odstoupil).

Předsedkyně Odborového svazu zdravotnictví a sociální péče ČR Ing. Dagmar Žitníková sdělila, že stupnice platových tarifů jsou financovány

i z rozpočtů zdravotních pojišťoven. Shodně s předsedou ČMKOS Josefem Středulou nesouhlasila s možností snížení nebo odejmutí osobního příplatku z důvodu snížení objemu prostředků na platy v důsledku zvýšení platových tarifů, která je navržena ve „změnovém“ zákoně (sněmovní tisk č. 242). Dále upozornila, že z navrženého zvýšeného objemu prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci o 3,5 % není možné financovat nápravu zvláštního způsobu určení platového tarifu. Z tohoto důvodu požadovala shodně s předsedou ČMKOS Josefem Středulou vyšší objem prostředků na platy než 3,5 % s tím, že pracovníci sociální péče by měli být přeřazeni do vyšší stupnice platových tarifů. Účastníky jednání dále informovala, že v nemocnicích došlo vlivem snížených úhrad zdravotních pojišťoven k poklesu počtu zdravotnických pracovníků. Požadovala, aby novela nařízení vlády č. 564/2006 Sb., která by eliminovala vzniklé nepravosti způsobené plošným uplatněním určování platových tarifů v rozpětí místo v závislosti na délce odborné praxe (§ 6), nabyla účinnosti ještě tento rok, a to nejpozději 1. listopadu 2014.

Předseda Českomoravského odborového svazu pracovníků školství Mgr. František Dobšík požadoval vyvolání dalšího jednání s 1. místopředsedou vlády pro ekonomiku a ministrem financí o návrhu státního rozpočtu na rok 2015.

I. náměstek ministryně práce a sociálních věcí JUDr. Petr Šimerka shrnul celý průběh jednání a učinil následující závěry:

- 1) Po diskusi k uvedené problematice byly názory zástupců odborových svazů a zástupců Ministerstva práce a sociálních věcí většinově shodné.
- 2) Navržený zvýšený objem prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci ve výši 3,5 % je naprosto nedostatečný, má-li být současně řešena vzniklá disproporce v platových tarifech a zvýšení stupnic platových tarifů.
- 3) Je nutné iniciovat další jednání ministryně práce a sociálních věcí s 1. místopředsedou vlády pro ekonomiku a ministrem financí za účasti předsedy vlády a zástupců odborů za účelem vysvětlení tíživé finanční situace ve veřejných službách a správě a následně prezentovat tuto problematiku na nejbližší Plenární schůzi Rady hospodářské a sociální dohody s cílem výrazně zvýšit objem prostředků na platy a ostatní platby za provedenou práci o více než 3,5 %.

- 4) Všichni účastníci jednání se připojili k návrhu, že je nutné, aby novela nařízení vlády č. 564/2006 Sb. nabyla účinnosti ještě tento rok. MPSV je k tomuto požadavku zdrženlivé, neboť nemá dostatek informací o potřebných prostředcích jednotlivých zaměstnavatelů na takové řešení, resp. o tom, zda je možné jej provést bez dodatečných požadavků za veřejné rozpočty. MPSV na základě tohoto požadavku je však připraveno zpracovat návrh novely nařízení vlády č. 564/2006 Sb. i za situace, kdy není k dispozici dostatek relevantních údajů o vzniklých disproporcích. Podle výsledků mezirezortního připomínkového řízení by se rozhodlo, zda pokračovat v legislativním procesu či nikoliv.
- 5) Rozporem v rámci jednání se stala možnost snížení nebo odejmutí osobního příplatku z důvodu sníženého objemu prostředků na platy v důsledku zvýšení platových tarifů, která je navržena ve „změnovém“ zákoně k zákonu o státní službě (sněmovní tisk č. 242). Tuto možnost MPSV považuje nejen za důležitou pojistku realizace zvýšení platových tarifů v rámci přidělených prostředků z veřejných zdrojů, ale i za potřebné systémové řešení, které zabrání deformaci vyváženosti platového systému. Bez této pojistky je vážné nebezpečí, že místo poskytování adekvátního osobního ohodnocení budou zaměstnavatelé „pro jistotu“ ponechávat finanční rezervu, kterou na konci kalendářního roku vyplatí formou odměn mnohdy bez odpovídajících kritérií a pravidel. Výrazným nebezpečím je i skutečnost, že při nedostatku finančních prostředků a nutnosti zachovat výši osobního příplatku nebude jiná možnost než snížení počtu zaměstnanců, čehož důsledkem může být snížení kvality poskytovaných služeb veřejnosti.