

konference **Veřejná správa**

jako významný faktor rozvoje regionu

31. května 2012 | Jihlava



esf evropský
sociální
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání
pro konkurenceschopnost



Vysoká škola
polytechnická
Jihlava

INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Recenzenti: Ing. Libuše Měrtlová, Ph.D.
Ing. Věra Nečadová
Ing. Vladimír Křesťan
Ing. Bc. Ota Kovář, CSc.
doc. Ing. Pavel Zahradníček, CSc.

Za věcnou a jazykovou správnost díla odpovídají autoři příspěvků.
Text neprošel jazykovou ani redakční úpravou.

ISBN 978-80-87035-60-3

Obsah

Kamila Borseková, Stanislav Kološta

Inovácie ako nástroj vytvárania konkurenčnej výhody5

Zdeněk Bruna

Ochrana osobních údajů v podmínkách malé obce..... 17

Martin Černý

Financování nemovitého majetku Kraje Vysočina a jeho udržitelnost 22

Jitka Číhalová

Mezikrajské srovnání z pohledu vybraných ukazatelů31

Antonín Dvořák, Alena Hadrabová

Veřejná správa ochrany životního prostředí v ČR46

Filip Flaška, Katarína Petriková

Vzdelávanie v miestnej samospráve na príklade Slovenskej
a Českej republiky55

Dagmar Frencllovská

Marketingové aktivity a životní prostředí66

Martin Hemelík

Éthos a veřejný prostor73

Martin Hyský

Vklad strategických dokumentů k rozvoji regionu86

Eva Janoušková, Jaromír Rux

Možnosti spolupráce akademické sféry, veřejné správy a dalších
subjektů při rozvoji regionu – modelový příklad spolupráce Katedry
cestovního ruchu VŠPJ s Mikroregionem Telčsko a městem Telč96

Jaroslav Jánský

Metodické přístupy k hodnocení kvality života v regionech 102

Petr Jiříček

Priority a finanční nástroje kohezní politiky Evropské unie 114

Zdeněk Kadlec

Organizace veřejné správy v území 131

Ota Kovář

Restituce církevního majetku jako další impulz k rozvoji obcí 143

Radoslav Kožiak, Pavol Kráľ, Pavol Križo	
Quo Vadis regióny Slovenska a Čiech	158
Vladimír Křest'an	
Potenciál komunikačných kanálů poskytovatelů služeb ve veřejné správě.....	177
Eva Lajtkepová	
Vývoj mzdové distribuce v České republice	182
Ivana Matoušková	
Působnost Krajského úřadu Kraje Vysočina při vyrovnávání příležitostí dětí sociálně znevýhodněných v rámci transformace systému péče o ohrožené děti	191
Měrtlová Libuše	
Výzkum fungování veřejné správy	202
Libuše Měrtlová, Hana Vojáčková	
Rozvojový potenciál krajů z pohledu ekonomických indikátorů	219
Otakar J. Mika	
Veřejná správa a její možnosti v ovlivnění připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace	236
Jan Murárik	
Činnost Kraje Vysočina v oblasti prevence kriminality a ochraně jejich občanů.....	248
Eva Navrátilová	
Integrovaný systém nakládání s odpady v Kraji Vysočina (ISNOV).266	
Věra Nečadová	
Etika ve veřejné správě.....	273
Ivan Noveský	
Finanční a občanská gramotnost - základní kompetence každého občana	287
Jitka Peková	
Dopad krize do veřejných rozpočtů v ČR	294
Pravomil Prchal	
Organizace daňové správy v Kraji Vysočina, současnost a vývoj státní správy v této oblasti	311

Alena Prchalová	
Nelegální zaměstnávání v České republice a závislá práce	321
Emília Sabolová	
Trvalo-udržateľný cestovný ruch ako stimulujúci efekt pre regionálny rozvoj na príklade Rakúska	330
Zdeněk Sadecký, Ivo Drahotský	
Možnosti využití bezpilotních letounů ve veřejné správě	339
Ladislav Skořepa, Jiří Dušek, Robert Adensam	
Názory a postoje poskytovatelů služeb cestovního ruchu v regionu.	345
Jiří Vaníček	
Úloha samosprávy při ochraně kulturního dědictví	352
Jaroslav Vencálek	
Etika ve veřejné správě jako odraz způsobu vnímání reality	364
Miloš Vystrčil	
Veřejná správa – sloužit nebo panovat?	373
Pavel Zahradníček	
Bezpečnost regionu v kontextu Bezpečnostní strategie České republiky 2011	382
Pavel Zahradníček	
Vývojové procesy v ochraně obyvatelstva a jejich důsledky pro bezpečnost územně samosprávných celků	395

Inovácie ako nástroj vytvárania konkurenčnej výhody

Kamila Borseková, Stanislav Kološta

Abstrakt

The paper deals with the new approach to the development of regions through creating or constructing new competitive advantage of the region based on innovations. This new approach of constructed regional advantage is focus on internal capacity of the region and strengthening the innovative strengths of the region through creating wealth and jobs with high value added. In the paper we pay attention to theories of regional development which including innovations as an important development factor and affect on creating new modern regional advantage. In the research part of the paper we introduce the results of empirical research with emphasis on innovations and innovative potential and their importance for creating and exploitation of regional competitive advantage.

Klíčová slova

Inovace, konkurenční výhoda, znalostní ekonomika

Úvod

Problematika konkurenčnej výhody a jej vytvárania je úzko naviazaná na problematiku konkurencieschopnosti, je poprepletaná rôznymi teóriami a má interdisciplinárny presah. Zmienky o konkurenčnej výhode možno nájsť v ekonomickej teórii, histórii, architektúre, sociológii, kultúre atď.

Pojem konkurenčná výhoda pochádza z anglického výrazu „competitive advantage“, ktorý v preklade znamená výhodu vyššej schopnosti konkurencie. Vyššiu schopnosť konkurencie môžu krajiny dosahovať v rôznych oblastiach, čím silnejšia a významnejšia je táto schopnosť tým silnejšia a významnejšia je aj konkurenčná výhoda.

V teórii sa možno stretnúť s tromi formami určitej výhody, ktorú získava subjekt voči svojim konkurentom. Ide o komparatívnu výhodu,

konkurenčnú výhodu a tzv. zostavenú, vytvorenú výhodu (constructed advantage). Teória komparatívnej výhody je spojená predovšetkým s prácami Ricarda a má makroekonomický základ. Konkurenčná výhoda má základ v prácach Portera a diamante faktorov kľúčových pre vznik konkurenčnej výhody. Porter taktiež rozvinul myšlienku odvetvových klastrov ako stavebného kameňa pre ekonomický rozvoj. Táto myšlienka bola ďalej rozvíjaná viacerými autormi (Maskell, Malmberg, 1997; Etzkowitz, Leydesdorff, 2000) a viedla ku teórii inovačných systémov, ktoré zahŕňajú široký zoznam zosieťovaných partnerov zahŕňajúcich univerzity, výskumné centrá, vládne inštitúcie a podniky. Táto myšlienka bola upravená do konceptu zostavenej alebo vytvorenej výhody (Cooke, Leydesdorff, 2006). Skokan a Rumpel uvádzajú, že niektoré z kľúčových myšlienok konceptu inovačných systémov, založené na interakcii medzi podnikaním, univerzitami a vládou formovalo koncept znalostnej ekonomiky a spoločnosti (2007). Predošlé dva prístupy, komparatívna výhoda a konkurenčná výhoda, nezahŕňajú novú dynamiku inovácií a kapacitu na ich využívanie v podobe ľudských zdrojov, ktoré sú nevyhnutné pre rast. Táto „nová konkurenčná výhoda“ zdôrazňuje rozvoj regionálnej ekonomiky a jej dynamiku a nazýva sa zostavená alebo vytvorená výhoda. Je postavená na znalostiach a vyžaduje rozvoj založený na prepojení ekonomiky, vlády, vedomostnej infraštruktúry, spoločnosti a kultúry (Cooke, Leydesdorff 2006, Etzkowitz 2000). Pri teórii vytvorenej výhody sú namiesto riešenia zlyhania trhu, politické intervencie zamerané na zníženie interakcie alebo prepojenia deficitov. Prístup regionálnych inovačných systémov, ako kľúčového prístupu pre vytvorenú výhodu, vidí práve deficity ako hlavný problém inovácií v Európskej únii. Regionálna výhoda by mala byť vedome a aktívne orientovaná (tvorená). To vyžaduje novú, dynamickejšiu rolu pre verejný sektor, napríklad pre univerzity a širší systém riadenia ekonomiky, predovšetkým v zmysle spolupráce so súkromným sektorom (Skokan, Rumpel, 2007). Článok sa zameriava práve na vytváranie novej výhody regiónu založenej na znalostiach a vedomostiach, pričom nepochybne dôležitú úlohu v tomto procese zohrávajú aj inovácie. V nasledujúcej podkapitole sa zameriame na tie teórie regionálneho rozvoja, ktoré pri tvorbe a využívaní konkurenčnej výhody, považujú inovácie za dôležitý faktor jej vznik, tvorby alebo budovania.

Materiál

Teórie endogénneho regionálneho rozvoja aj neo-Schumpeteriánske teórie kladú dôraz na úlohu vedomostí a technologických zmien ako zdrojov regionálnej konkurenčnej výhody (Martin, Sunley, 2003). Teória endogénneho regionálneho rozvoja je teóriou, ktorá uplatňuje rozvoj zdola – nahor. Vznikla v 70. rokoch 20. storočia ako reakcia na rast nezamestnanosti a neefektívnosť dovtedy uplatňovaných exogénnych prístupov. Táto teória je zameraná na podporu rozvoja územia prostredníctvom využívania a rozvíjania vnútorného potenciálu územia s ohľadom na obyvateľstvo a rešpektuje prírodné a kultúrne podmienky územia. Vzdelanie a výskum predstavujú kľúčové faktory regionálneho úspechu prostredníctvom zvyšovania lokálnych inovácií a technologického pokroku a zvyšovaním produktivity regiónu. Akumulácia a priťahovanie vzdelaných a skúsených pracovných síl sú kľúčové zdroje lokálneho ekonomického rastu a produkčnej výhody prostredníctvom ich vplyvu na technologický progres. Koncentrácia takejto pracovnej sily v regióne podporuje tvorbu vedomosti a prostredníctvom efektu prelievania vznikajú inovácie. Neo-Schumpeteriánske teórie považujú inovácie za kľúčové pre regionálnu konkurenčnú výhodu. Argumentom je, že konkurencia je závislá od vzniku konkurenčnej výhody a vývoj nových produktov a procesov predstavuje základnú cestu ako to dosiahnuť. Povedané inými slovami, regionálne rozdiely v konkurenčnej výhode závisia na regionálnych rozdieloch vo vytváraní poznatkov a vedomostí a ich aplikácii do praxe, teda na inováciách. Inovácie poháňajú súťaženie a súťaženie prináša inovácie. Lokálne faktory inovácií a podnikavosti – základného zdroja inovačnej aktivity – zohrávajú kľúčovú úlohu pri vysvetlení regionálnych rozdielov v konkurenčnej výhode. Existujú dva odlišné pohľady na to, čo stimuluje lokálne inovácie. Prvý sa prikláňa k lokálnej ekonomickej špecializácii, pričom inovácie vznikajú ako dôsledok súťaženia medzi podobnými alebo konkurenčnými podnikmi. Druhý sa prikláňa k lokálnej ekonomickej rozmanitosti, pričom inovácie vznikajú ako dôsledok širokých možností pre novinky a trhových príležitostí. Aby si región udržal konkurenčnú výhodu v dlhom časovom období, je potrebné aby dosahoval nepretržite vysokú mieru inovácií v porovnaní s konkurenčnými regiónmi (Martin, 2005).

Klastrovo založené teórie regionálneho rastu a konkurenčnej výhody sú spojené s prácami Portera (1999, 2001, 2004) a tzv. „novou

ekonomickou geografiou“, ktorej autorom je Krugman (2001, 2003). Tieto teórie sa orientujú na dôležitosť lokálnych externých ekonomík združených v priestorovej aglomerácii ekonomických aktivít. Pomerne nová teória regionálneho rozvoja je teória inovatívnych klastrov a učiacich sa regiónov, prostredníctvom ktorej je možné vybudovať v území konkurenčnú výhodu. Teória učiacich sa regiónov považuje za zdroje konkurencieschopnosti vedomosti, schopnosť učiť sa a schopnosť vytvárať podmienky pre rozvoj inovácií. Klastry možno opísať ako geograficky sústredené skupiny vzájomne previazaných odvetví, ktorých väzby navzájom posilňujú a zvyšujú ich konkurenčnú výhodu. Úspešnosť klastrov je závislá na jasnej stratégii, ktorú musia definovať miestni a regionálni podnikatelia, ktorí sú do klastru zahrnutí, spoločne s ďalšími partnermi. Klaster netvorí len podniky, ale aj ďalšie spolupracujúce inštitúcie verejného, súkromného či neziskového sektora. Proces vzniku klastra je zväčša iniciovaný verejným sektorom, avšak úspešné fungovanie klastra zabezpečí len jeho prevzatie a úplne riadenie súkromným sektorom (Skokan, 2004, s. 96-97). Regionálna konkurenčná výhoda je závislá na lokalizovaných klastrach špecializovaných exportne orientovaných odvetví a združeníach subdodávateľov a inštitucionálnych sieťach. Takéto klastre stimulujú vnútro podnikovú rivalitu a prelievanie poznatkov, investície do inovácií, lokálne združenia špecializovaných a skúsených pracovných síl, všetko s cieľom zvýšiť lokálnu produktivitu (Martin, 2005).

Vývojové perspektívy alebo teórie regionálnej konkurencieschopnosti sa stále nachádzajú v začiatkovej fáze vývoja. Ponúkajú však potenciálne vhodný prístup, pretože zdôrazňujú dynamickú povahu regionálnej konkurenčnej výhody (Boschma, 2004). Kľúčové predpoklady, ktoré podchyťávajú vývojové predpoklady sú nasledovné: regionálne ekonomiky sú prirodzene odlišné jedna od druhej; rozdiely medzi nimi pretrvávajú v čase; to čo ovplyvňuje konkurenčnú výhodu regiónu je kapacita obchodnej činnosti, pracovnej sily a inštitúcií potrebných pre adaptáciu na neustále meniace sa prostredie (trhy, konkurenti, technológie); každý región ovplyvňuje svoje konkurenčné prostredie vlastnými inováciami a rozvojom. Regionálna dynamická konkurenčná výhoda je chápaná ako komplexný výsledok predošlého vývoja regiónu a jeho kapacity na vytvorenie nových cestíček rozvoja. Vývoj inštitucionálnych foriem je rozhodujúci pre tento proces (Martin, 2005).

Z uvedených poznatkov o teóriách regionálneho rozvoja, ktoré venujú čiastočne pozornosť konkurenčnej výhody regiónu je zrejmé, že inovácie predstavujú významný faktor, ktorý podporuje vznik, tvorbu a budovanie regionálnej konkurenčnej výhody.

Metódy

Dôležitosť faktora inovácií a inovačného potenciálu regiónu sme overovali aj prostredníctvom empirického výskumu v dvoch etapách.

Prvá etapa prebiehala formou opytovania prostredníctvom metódy Delphi. Pre túto etapu výskumu sme zvolili štandardizovaný dotazník, ktorý bol distribuovaný osobne alebo elektronicky, nakoľko sme chceli zapojiť do výskumu aj odborníkov so zahraničia. Jedným z cieľov dotazníkového prieskumu bolo získať názory expertov na vybrané faktory konkurenčnej výhody regiónu a ich dôležitosť. Výberová vzorka respondentov bola zostavená zámerným výberom. Zamerali sme sa na domácich (17) a zahraničných (16) odborníkov z akademickej obce a výskumných inštitúcií, ktorí predstavujú expertnú skupinu a s problematikou konkurenčnej výhody pri svojej práci prichádzajú do kontaktu alebo sa ňou priamo zaoberajú. Do výskumu boli zapojení odborníci z Belgicka, Českej republiky, Fínska, Holandska, Nemecka, Slovenska a USA).

Druhá etapa empirického výskumu bola realizovaná prostredníctvom štruktúrovaných rozhovorov vo všetkých NUTS 3 regiónoch Slovenska v mesiacoch október až január 2011/2012. Respondentmi boli expertné skupiny tvorené vedúcimi pracovníkmi a zamestnanci z odborov regionálneho rozvoja, cestovného ruchu a kultúry. Aj v tejto etape sme overovali dôležitosť vybraných faktorov konkurenčnej výhody.

Dôležitosť faktorov sme overovali prostredníctvom Friedmanovho testu. Friedmanov test je neparametrickou obdobou dvoj faktorovej analýzy rozptylu s jedným pozorovaním v podtriade. Vstupné údaje sú usporiadané do matice s k riadkami a n stĺpcami. Testovacia štatistika Friedmanovho testu má tvar:

$$F = \frac{12}{nk(k+1)} R - 3n(k+1)$$

kde:

- n označuje rozsah výberu, ktorý je rovnaký pre všetky výbery,

- k je počet testovaných výberov,
- R predstavuje výsledné súčty poradí v stĺpcoch umocnené na druhú v tvare

$$R = \sum_{j=1}^k \left(\sum_{i=1}^n R x_{ij} \right)^2$$

Výsledky a diskusia

V prvej etape empirického výskumu posudzovali experti dôležitosť 30 vybraných faktorov konkurenčnej výhody na sedem stupňovej škále, pričom išlo o faktory prebrané z literatúry od autorov Portera (1999), Martina (2002), Kitsona, Martina, Tylera (2004), Vaňovej (2010). Faktory sme vybrali na základe sekundárneho výskumu, konzultácií s odborníkmi a po pilotáži sme na základe pripomienok 10 expertov faktory vytriedili. Experti posudzovali dôležitosť na sedem stupňovej škále (3 – najdôležitejší faktor, 2 – veľmi dôležitý faktor, 1 – dôležitý, 0 – ani dôležitý ani nedôležitý, -1 – málo dôležitý faktor, -2 – menej dôležitý faktor, -3 – najmenej dôležitý faktor). Experti za najdôležitejší faktor konkurenčnej výhody považujú vysoko kvalifikovanú pracovnú silu. Tento faktor konkurenčnej výhody získal najvyšší počet bodov (82), ani jeden z expertov mu nepriradil negatívnu alebo neutrálnu hodnotu. 58 % opýtaných expertov tomuto faktoru, priradilo najvyššiu dôležitosť, 33 % expertov považuje vysoko kvalifikovanú pracovnú silu za veľmi dôležitý faktor a zvyšných 9 % expertov za dôležitý faktor. Za druhý najdôležitejší faktor považujú experti inovácie a inovačný potenciál (46%), pričom tento faktor získal aj druhý najvyšší počet bodov (74). Zhodne po 14 expertov (42%) označilo za najdôležitejší faktor konkurenčnej výhody vedomostnú infraštruktúru a kreatívny potenciál. Za najmenej dôležitý faktor konkurenčnej výhody považujú experti náhodné vplyvy, ktorý dosiahol iba 10 bodov.

V druhej etape empirického výskumu sme zisťovali dôležitosť 21 vybraných faktorov konkurenčnej výhody regiónu. Dôležitosť faktorov sme tak ako pri výsledkoch dotazníkového prieskumu overovali prostredníctvom Friedmanovho testu, Faktory v rámci dotazníkového prieskumu boli rozsiahlejšie (30) ako pri štruktúrovaných rozhovoroch (21) na VÚC. Faktory konkurenčnej výhody na úrovni regiónu (21) sú zhodné v oboch spomínaných častiach empirického výskumu a sú predmetom komparatívnej faktorovej analýzy. Faktory (9), ktoré boli

predmetom výskumu len v rámci dotazníkového prieskumu považovali respondenti za sporné (objavili sa pripomienky, že sa faktory opakujú resp. niektoré z faktorov viacerí respondenti nepovažovali za faktory konkurenčnej výhody). Týchto 9 faktorov taktiež zaznamenalo nízku dôležitosť medzi odpoveďami respondentov. Nasledujúca tabuľka zobrazuje výsledky empirického výskumu realizovaného v slovenských NUTS 3 regiónoch prostredníctvom štruktúrovaných rozhovorov.

Tabuľka 1 Priemerné poradie dôležitosti faktorov konkurenčnej výhody regiónu podľa Friedmanovho testu a absolútne poradie na základe odpovedí expertných skupín

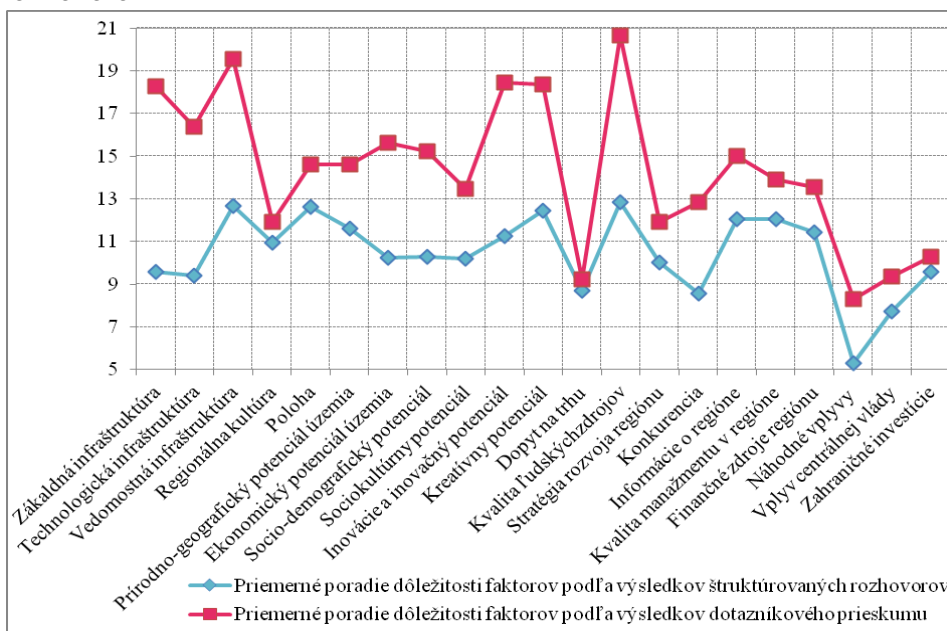
Faktory konkurenčnej výhody regiónu	Priemerné poradie dôležitosti F	Absolútny počet bodov podľa odpovedí expertných skupín
Kvalita ľudských zdrojov	12,83	106
Vedomostná infraštruktúra	12,67	104
Poloha	12,65	105
Kreatívny potenciál	12,46	105
Informácie o regióne	12,04	101
Kvalita manažmentu v regióne	12,03	101
Prírodno-geografický potenciál územia	11,63	100
Finančné zdroje regiónu	11,42	98
Inovácie a inovačný potenciál	11,27	101
Regionálna kultúra	10,96	97
Socio-demografický potenciál	10,29	95
Ekonomický potenciál územia	10,23	96
Socio-kultúrny potenciál	10,19	95
Stratégia rozvoja regiónu	10,02	95
Zahraničné investície	9,59	91
Základná infraštruktúra	9,58	102
Technologická infraštruktúra	9,42	91
Dopyt na trhu	8,71	92
Konkurencia	8,56	90
Vplyv centrálnej vlády	7,73	85
Náhodné vplyvy	5,31	67

Prameň: vlastné spracovanie podľa výsledkov štruktúrovaných rozhovorov

Ako môžeme vidieť v tabuľke 1, dôležitosť faktorov konkurenčnej výhody regiónu sa mierne líši v absolútnych hodnotách, oproti štatisticky overeným hodnotám. Viacero faktorov dosiahlo v absolútnom vyjadrení rovnaký počet bodov. Využitím testovacej štatistiky sme získali také dáta, ktorých hodnoty sa neopakujú a je možné zostaviť vzostupný zoznam dôležitosti jednotlivých faktorov konkurenčnej výhody. Kvalita ľudských zdrojov je najdôležitejším faktorom konkurenčnej výhody regiónu ako v absolútnom, tak aj v štatistickom vyjadrení. Podľa priemerného poradia dôležitosti na základe Friedmanovho testu, nasleduje vedomostná infraštruktúra, poloha a kreatívny potenciál. Faktor inovácie a inovačný potenciál sa nachádza až na deviatom mieste. V absolútnom vyjadrení sa na druhom mieste, podľa dôležitosti faktorov, nachádza zhodne poloha a kreatívny potenciál, na treťom mieste je vedomostná infraštruktúra. Najväčší rozdiel medzi absolútnou a štatisticky overenou hodnotou je pri faktore základná infraštruktúra. V absolútnom vyjadrení by tento faktor získal štvrté miesto, kým jeho štatisticky overená hodnota stačila len na 16. miesto. Takýto veľký rozdiel je podľa nášho názoru spôsobený značnou rozdielnosťou v odpovediach respondentov aj v rámci expertných skupín, aj v rámci regiónov. Za najmenej dôležité faktory považujú expertné skupiny aj v absolútnom, aj v štatistickom vyjadrení náhodné vplyvy a vplyv centrálnej vlády. Za smerodajné poradie dôležitosti faktorov konkurenčnej výhody regiónu, budeme považovať priemerné poradie dôležitosti podľa Friedmanovho testu. Zvolili sme ho z toho dôvodu, že použitá testovacia štatistika očisťuje dáta od určitých nerovností, ktoré sa mohli objaviť v odpovediach, čo mohlo skresliť celkové poradie dôležitosti faktorov.

Nasledujúci graf zobrazuje priemerné poradie dôležitosti faktorov konkurenčnej výhody podľa Friedmanovho testu.

Graf 1 Priemerné poradie dôležitosti faktorov konkurenčnej výhody – komparácia respondentov dotazníkového prieskumu a štruktúrovaných rozhovorov



Prameň: vlastné spracovanie podľa výsledkov empirického výskumu

Komparácia dôležitosti faktorov konkurenčnej výhody regiónu na základe výsledkov dotazníkového prieskumu a štruktúrovaných rozhovorov s využitím testovacej štatistiky Friedmanovho testu ukázala, že expertné skupiny z oboch častí prieskumu, považujú za najdôležitejší faktor konkurenčnej výhody kvalitné ľudské zdroje. V priemernom poradí dôležitosti, sa na druhom mieste umiestnil u expertov teoretikov faktor vedomostná infraštruktúra, ďalej faktory inovácie a inovačný potenciál, kreatívny potenciál a základná infraštruktúra. V poradí dôležitosti u expertných skupín sa na druhom mieste zhodne nachádza vedomostná infraštruktúra, ďalej poloha a kreatívny potenciál. Expertné skupiny sa v obidvoch prípadoch zhodujú v najmenej dôležitom faktore konkurenčnej výhody, ktorým sú náhodné vplyvy.

Ako vidíme z grafu, experti, ktorí s konkurenčnou výhodou prichádzajú pri svojej práci priamo do kontaktu, považujú inovácie a inovačný potenciál za tretí najdôležitejší faktor konkurenčnej výhody. Expertné skupiny zo samosprávnych krajov ho považujú až za deviaty najdôležitejší faktor. Myslíme si, že tieto výsledky empirického výskumu kopírujú reálnu situáciu v slovenských regiónoch. Podľa nášho názoru si

predstavitelia regionálnych samospráv neuvedomujú dostatočne význam a dôležitosť inovácií pre rozvoj regiónu a podpore využívania inovačného potenciálu nevenujú dostatočnú pozornosť. Sme presvedčení o tom, že inovácie a inovačný potenciál si zaslúžia vyššiu pozornosť akej sa jej momentálne na Slovensku dostáva, vzhľadom k tomu, že podpora vytvárania inovácií a rozvoja inovačného potenciálu môže pôsobiť ako katalyzátor regionálneho rastu aj rozvoja. Potvrďuje to aj nová teória vytvárania regionálnej výhody založenej na znalostiach a inováciách.

Záver

V článku sme sa zaoberali konkurenčnou výhodou regiónu, rôznymi prístupmi k jej vytváraniu a využívaniu, s dôrazom na nový prístup vytvárania regionálnej výhody prostredníctvom znalostí, vedomostí a inovácií. Podrobne sme sa v článku venovali inováciám ako významnému faktoru vytvárania konkurenčnej výhody. Venovali sme sa teóriám, ktoré považujú inovácie za dôležitý faktor konkurenčnej výhody, pričom sme toto tvrdenie podporili aj realizáciou empirického výskumu. Chceli sme poukázať na nesporný význam inovácií pre vytváranie alebo budovanie konkurenčnej výhody, a na to, že v podmienkach slovenských regiónov sa inováciám nevenuje dostatočná pozornosť. Myslíme si, že predstavitelia regionálnych samospráv neprikladajú inováciám dostatočný význam pre rozvoj regiónu, resp. nevedia alebo nezvažujú fakt, že inovácie a využívanie inovačného potenciálu môže prostredníctvom synergického efektu naštartovať rozvoj regiónu a napomôcť alebo priamo vytvoriť pre región konkurenčnú výhodu. To pre potreby praxe naznačuje sa už v súčasnosti systematicky zaoberať výchovou predstaviteľov samospráv aj v oblastiach kreativity, analytického a kritického myslenia uplatňovaného pre potreby zosúladovania zlepšovania životných podmienok obyvateľov regiónov a ostatných subjektov pôsobiacich v regiónoch. V opačnom prípade sa dá predpokladať, že reálna konkurenčná výhoda v regióne bude dielom skôr náhody ako premyslenej činnosti.

Literatúra

- [1] Boschma R (2004) Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective. *Regional Studies*, 38(9): 1001-1014

- [2] Cooke P et al. (2006) Constructing regional advantage – principles – perspectives – policies.
- [3] Cooke P Leydesdorff L (2006) Regional Development in the Knowledge- Based Economy: The Construction of Advantage. Introduction to the Special Issue. Journal of Technology Transfer
- [4] Etzkowitz H Leydesdorff L (2000) The dynamics of innovation: from National Systems and 'Mode 2' to Triple Helix of university-industry-government Relations. Research Policy, 29(2): 109-123.
- [5] Flaška F (2011) Inovácie v Slovenskej republike a Nórsku. In: Regional development and Innovation s. 43-52
- [6] Kitson M Martin R Tyler P (2004) Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept? Regional Studies, 38(9): 991-999.
- [7] Kološta S Flaška F (2011) Koncept učiacich sa regiónov "Európa 2020 – Stratégia pre inteligentnú, udržateľnú a inkluzívnu Európu" conference proceeding. Ekonomická fakulta UMB
- [8] Maskell P Malmberg A (1997) Towards an explanation of regional specialization and industry agglomeration. European Planning Studies 5(1): 25-41.
- [9] Martin R (2002) A study on the factors of regional competitiveness.
- [10] Martin R (2005) Thinking about regional competitiveness: Critical Issues. Petríková K Vaňová A (2011) Influences of the economic cycle on the product life cycle of a territory: International Review on Public and Nonprofit Marketing. Springer. ISSN - 18651984. DOI:10.1007/s12208-011-0079-4
- [11] Porter M E (1998) Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press
- [12] Porter M E (1994) Competitive strategy. Prague: Victoria Publishing,
- [13] Skokan K Rumpel P (2007) Constructing Regional Advantage: Does it matter for Czech regions? ECON'07 14(1): 187-194
- [14] Vaňová A 2006. Strategic marketing planning of territorial development. Banská Bystrica: Faculty of Economics UMB

Kontaktné údaje

Ing. Kamila Borseková

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, EF UMB,
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica,

e-mail: kamila.borsekova@umb.sk

tel.: +42148 446 2728

Ing. Stanislav Kološta, PhD. Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho
rozvoja, EF UMB, Tajovského 10, 97590 Banská Bystrica,

e-mail: stanislav.kolosta@umb.sk

tel.: +42148 446 2729

Ochrana osobních údajů v podmínkách malé obce

Zdeněk Bruna

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou ochrany citlivých údajů v podmínkách malých obcí, kdy na jedné straně je markantní snaha dosáhnout otevřenosti a transparentnosti státní správy, a to zejména samosprávy, při současném stanovení hranice s ochranou osobních údajů na straně druhé.

Klíčová slova

Obec, státní správa, samospráva, citlivé údaje, zastupitelstvo obce, funkcionáři obce, Úřad na ochranu osobních údajů

Úvod

V roce 2001 přijal parlament české republiky Zákon na ochranu osobních údajů. Proti přijetí tohoto zákona byla celá řada tehdejších politiků, kteří tento zákon považovali za nadbytečný. Na základě práva Evropských společenství byl nakonec tento zákon přijat a v průběhu let několikrát novelizován. Smyslem tohoto zákona je ochrana soukromí každého občana před neoprávněnou manipulací s osobními údaji subjekty, které ve své činnosti s těmito údaji pracují, tedy státními orgány, orgány územní samosprávy, jakož i fyzickými a právníckými osobami.

Na základě tohoto zákona byl zřízen Úřad pro ochranu osobních údajů, jehož hlavní úloha spočívá v nalezení proporcionality mezi právem na svobodné informace z činnosti obcí a posouzením, kdy již začíná ochrana osobních údajů a naopak, což konstatoval předseda úřadu ve svém článku 2/2012, publikovaném v časopise Veřejná správa.

Vývoj v praxi

Od samého počátku fungování uvedeného zákona v praxi se při jeho aplikaci v praktické činnosti orgánů územní samosprávy projevovaly

potíže, a to nejen u velkých obcí a měst, které jsou vybaveny příslušným erudovaným administrativním aparátem, ale zejména u malých obcí, které řídí v naprosté většině neuvolnění funkcionáři bez správního vzdělání a s omezenou možností použití výpočetní techniky.

Nejčastěji se jednalo o správný způsob doručování různých písemností jednotlivým účastníkům ve správním řízení, kdy tento specifický způsob doručování řeší právní předpisy. Často rovněž šlo o to, jak veřejnosti jednoduchým způsobem na dálku umožnit přístup k informacím o činnosti příslušných orgánů veřejné správy. Situace na malých obcích je v oblasti ochrany osobních údajů o to komplikovanější, že zde lidé většinou vedle sebe žijí řadu let, navzájem se velice dobře znají a v řadě případů jsou dokonce i příbuzensky propojeni. V takových podmínkách je velice obtížné zajistit ochranu osobních údajů při projednávání veřejných záležitostí, neboť občané požadují po vedení jednotlivých obcí maximální otevřenost při poskytování informací o dění v obci, přičemž zákonem je na jednotlivé obce kladen požadavek na zajištění ochrany osobních údajů.

Prezentaci dokumentů týkajících se záležitostí obcí zpracovávají a upravují tři zákony: zákon o obcích, zákon o ochraně osobních údajů a zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o obcích dává každému občanu bydlícímu v dané obci právo seznámit se s obsahem dokumentů pořizovaných v obci a občanům jiných obcí požadovat totéž podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Jednání zastupitelstev

Některé obce pořizují pod veřejným tlakem záznamy z jednání zastupitelstev. Motivací pro toto počínání je maximální snaha o transparentnost a otevřenost místní správy a dále boj proti korupci. Na úředních deskách obcí se nalézá celá řada dokumentů s citlivými údaji, z nichž občané kupříkladu snadno zjistí, kdo dluží a komu bude v exekuci prodán dům. Zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstva se stalo natolik problematickým, že celá řada obcí upouští od pořizování záznamů ze schůzí zastupitelstev a jejich umístění na internet. Důvodem pro uvedené změny je stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů, který rozhodl, že zveřejňování těchto informací není možné, protože se jedná o ochranu práv soukromých osob, kdy jsou citovány jejich osobní údaje a jedná se o zpracování osobních údajů na základě

zákona. Ke zveřejnění může dojít pouze na při získání souhlasu všech, jichž se zpracování a umístění bezprostředně týká. Získat takový souhlas všech je však prakticky nemožné a žádný zákon také neříká, že se má záznam z jednání zastupitelstva zveřejnit na internetu. V tomto případě se musí se záznamy nakládat jako s každým obdobným papírovým dokumentem, který je třeba ukládat s dobou skartace apod. Při ukládání jednotlivých dokumentů obsahujících citlivé údaje na internet navíc existuje vysoké riziko jejich zneužití a proto je vhodnější, aby se občané s obsahem jednotlivých dokumentů seznámili při osobní návštěvě na radnici, kde je zápis z jednání zastupitelstva k nahlédnutí.

Úřední desky

Transparentnost jednání obce a jejího vedení znamená, že činnosti subjektů veřejné správy – v podmínkách malých obcí starosta a zastupitelstva – musí podléhat stále veřejné kontrole, aby byli občané právem seznámeni s veškerými důležitými informacemi o rozhodovacích procesech, které byly učiněny subjekty veřejné správy, a aby se mohli aktivně podílet na prosazování zájmu občanů pod podmínkou ochrany soukromí.

Správní řád ukládá obcím zřídit volně přístupnou a stále fungující veřejnou desku, která plní úlohu místa pro informování veřejnosti a pro publikaci oznámení správních rozhodnutí a hraje důležitou roli při doručování. Zákony spojují s úředními deskami obecních úřadů publikaci množství dokumentů, mimo dokumentů publikovaných ve správním řízení, přičemž zveřejňování těchto dokumentů různého charakteru přináší obcím značné potíže a řada dokumentů se tedy vyvěšuje v nezměněné podobě včetně osobních údajů, neboť vyvěšení těchto písemností je zákonnou povinností obce. Na obce se rovněž obrací i další orgány a instituce se žádostí o zveřejnění požadovaných vlastních dokumentů.

Zejména v případě malých obcí představuje značný problém postup při poskytování informací ze zápisů z jednání zastupitelstva a usnesení zastupitelstva. O jednáních zastupitelstva se pořizuje zápis, který je k nahlédnutí podle zákona o obcích na obecním úřadu. Jednání zastupitelstva jsou veřejná. Občané mimo obec i právnické osoby mohou získat informace o jednání zastupitelstva obce podle zákona o svobodném přístupu k informacím, vyjma projevů osobní povahy

a osobních údajů. Je tedy na uvážení příslušného orgánu, zda požadované informace poskytne nebo zda se podle něj na tyto informace vztahuje ochrana.

Požadavky občanů

Řada občanů využívá svého práva na svobodný přístup k informacím tak, že se v případě záporného stanoviska k podání určitých informací ze strany jednotlivých obcí obrací na příslušné soudy, které pak při hledání východisek nalézají určitou hranici mezi veřejným zájmem a ochranou soukromí. V tomto směru existují již i nálezy Ústavního soudu, vysvětlující rozdíly mezi veřejnou a úřední činností a z toho vyplývající povinnosti zveřejnění jednotlivých údajů a informací, kdy je za veřejnou a úřední činnost u povinných subjektů považován výkon agendy územní samosprávy včetně činnosti jejich úředníků.

Často řešeným problémem je u malých obcí v okamžiku voleb do obecních zastupitelstev nahlížení do kandidátních listin a seznamování občanů s kandidáty do obecních zastupitelstev a poskytování informací o těchto občanech. Zde je důležité vystihnout okamžik, kdy je možné výše uvedené informace bez souhlasů kandidátů poskytnout, respektive kdy se tyto informace stávají veřejnými. Podle názoru Úřadu pro ochranu osobních údajů tento okamžik nastává dnem vyvěšení rozhodnutí o registraci kandidátní listiny na úřední desce a od tohoto data je možné údaje o registrovaných kandidátech poskytovat. Je ještě nutné připomenout, že souhlasem se svojí kandidaturou se občan vstupující do politiky částečně vzdává svého soukromí, což potvrzují i četná rozhodnutí soudů a údaje o kandidátech jsou přípustné a známé veřejnosti, tedy pod společenskou kontrolou.

Také při stanovování a vybírání místních poplatků malé obce často využívají rodná čísla občanů. Toto využívání je podle zákona o správě daní a poplatků při plnění registrační nebo oznamovací povinnosti možné, ale není vždy nutné, neboť tento zákon ukládá orgánům obcí při vybírání místních poplatků registrační povinnost vhodně omezit a je nutné ze strany obcí zvážit, zda je využívání rodného čísla vždy nezbytné.

Samostatnou kapitolu představuje přestupkové řízení, v jehož rámci dochází rovněž k publikaci osobních údajů účastníků řízení, ale i dalších subjektů podle správního řádu. Zde je nejlépe přesunout složitou

problematiku přestupkového řízení na obec s rozšířenou působností na základě smlouvy i za cenu zvýšených nákladů.

Závěr

Na závěr lze konstatovat, že publicita a transparentnost veřejné správy při poskytování informací o činnosti malých obcí naráží na nejasnosti spojené s ochranou osobních údajů a funkcionáři malých obcí musí vždy dobře zvážit, které osobní údaje občanů při své činnosti potřebují, a jakým způsobem lze tyto údaje prezentovat veřejnosti, aniž by došlo k porušení práva na ochranu osobních údajů dotčených subjektů. V tomto směru je nutno vyzdvihnout metodickou a jinou činnost Úřadu na ochranu osobních údajů poskytovanou na nejrůznějších školeních, v časopisech a na oficiálních stránkách úřadu.

Seznam literatury

- [1] Časopis veřejná správa ročník 2011/2012
- [2] Správní řád a správní řád správní v platném znění
- [3] Zákon na ochranu osobních údajů v platném znění
- [4] Zákon o střetu zájmu v platném znění
- [5] Zákon o svobodném přístupu k informacím
- [6] V. Bártík, E. Janečková, Ochrana osobních údajů v aplikační praxi
- [7] Úřad na ochranu osobních údajů, konference, diskuzní fórum

Kontaktní údaje

JUDr. Ing. Zdeněk Bruna
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16
586 01 Jihlava
e-mail: bruna@vspj.cz

Financování nemovitého majetku Kraje Vysočina a jeho udržitelnost

Martin Černý

Abstrakt

Příspěvek se zabývá řešením základního problému, zda je dlouhodobě Kraj Vysočina schopen financovat současný stav a rozsah nemovitého majetku bez cizích zdrojů. Příspěvek popisuje metodický přístup ke stanovení minimální finanční potřeby a její predikci v budoucích letech. Financování nemovitého majetku bez cizích zdrojů je chápáno jako základní prvek jeho udržitelnosti.

Klíčová slova

Metodický přístup, financování majetku, cizí zdroj, predikce, udržitelnost

1. Úvod

Udržitelné financování nemovitého majetku je v tomto případě chápáno jako schopnost financovat nemovitý majetek kraje prostřednictvím rozpočtu kraje bez cizích zdrojů (úvěrů). Nemovitý majetek můžeme rozdělit na dvě kategorie a to dopravní infrastrukturu - liniové stavby a pozemní stavby. Pro stanovení vnitřního dluhu musíme porovnat příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu.

2. Financování liniových a pozemních staveb

Příjmy kraje jsou vždy tvořeny daňovými, nedaňovými, kapitálovými příjmy a dotacemi. Vlastní příjmy složené z daňových, nedaňových a kapitálových příjmů jsou předpokladem autonomního rozhodování o jejich využití. Vyjadřují míru fiskální decentralizace a soběstačnosti Kraje Vysočina na státním rozpočtu.

2.1 Financování liniových staveb

Kraj Vysočina je vlastníkem 1 630 km silnic II. třídy a 2 949 km silnic III. třídy. Celkem kraj vlastní 4 579 km silnic. Udržitelné financování

silniční sítě pro Kraj Vysočina znamená schopnost financovat silniční síť prostřednictvím sdílených daní z rozpočtu kraje bez cizího kapitálu. Z hlediska možnosti získání cizích zdrojů vedl kraj několik jednání s komerčními bankami a také s Evropskou investiční bankou o otevření úvěrové linky. Z hlediska dlouhodobé úrokové sazby nejlepší úrokovou sazbu nabízela Evropská investiční banka, proto také kraj otevřel úvěrovou linku na financování nemovitého majetku ve výši 1 mld. Kč a více než polovinu finančních prostředků investoval do silniční sítě Kraje Vysočina. Na základě měření stavu povrchů silnic se ukázalo, že ani tyto cizí zdroje nejsou dostatečné pro obnovu silniční infrastruktury. Navíc z hlediska budoucnosti se budou muset tyto finanční závazky začít splácet. Pokud uvažujeme o dlouhodobém financování a udržitelnosti silniční infrastruktury, není smyslem zatěžovat nadále výdajovou stránku rozpočtu kraje a nadále kraj zatěžovat dalšími úvěry.

Jednou z alternativ je také financování silniční sítě prostřednictvím výběru mýtného. Mýtné je ovšem zajímavé pouze u tzv. ekonomicky zajímavých projektů, tj. u těch, které přináší dostatečné finanční prostředky na obnovu a rozvoj. V České republice se tedy jedná zejména o dálniční silniční síť a o rychlostní komunikace, příp. o vybrané silniční úseky silnic I. třídy. Tento typ vozovek je v majetku státu a nemají dále přímý vliv na příjem do rozpočtu kraje, jedná se o příjem státního rozpočtu. Z hlediska budoucnosti se plánuje zpoplatnění některých silnic II. třídy pro kamionovou dopravu. Výběr mýtného se tak bude přímo odrážet v příjmové stránce rozpočtu kraje. Opatření má mít spíše regulační charakter, mýtné by mělo být vyšší než na dálniční síti. Tím by mělo být zajištěno, aby kamionová doprava zůstávala zejména na dálniční síti.

Dále je možno uvažovat formu financování obnovy prostřednictvím Public Private Partnership (dále jen „PPP“). Tento model není dosud v ČR aplikován, všechny přípravy investičně náročnějších projektů byly pozastaveny. U těchto projektů soukromý subjekt, který vystupuje jako investor a zároveň jako provozovatel si většinou bere finanční prostředky od komerčních bank. S ohledem na vyšší rizikovitost kapitálu má horší postavení, než veřejnoprávní subjekty a tudíž i horší úrokové sazby. Případná úspora nastává až v případě výstavby a údržby, pokud je jí soukromý subjekt schopen efektivněji zajišťovat. Nicméně i v tomto případě je zapotřebí soukromému subjektu splácet i přiměřený zisk.

Při stanovení celkové finanční potřeby na udržení kvality silniční sítě je zapotřebí znát dostatek informací o stavu komunikací. Klíčové je znát poruchy vozovek a na základě těchto poruch dle typu a rozsahu se stanovuje pět základních kategorií. Sběr poruch se řídí technickými podmínkami TP 82 – Katalog poruch netuhých vozovek (schváleno Ministerstvem dopravy s účinností od 1.4.1997) a TP 87 – Navrhování údržby a oprav netuhých vozovek (schváleno Ministerstvem dopravy s účinností od 1.2.1997). Pro stanovení finanční potřeby vyjdeme ze zdroje společnosti PavEx Consulting, s.r.o., která pro Kraj Vysočina zpracovávala Měření stavu povrchů silniční sítě II. a III. třídy.

Kvalita silniční sítě je vyjádřena dle klasifikace v pěti kategoriích a to:

- výborný
- dobrý
- vyhovující
- nevyhovující
- havarijní

Na základě změn stavu povrchů silniční sítě mezi jednotlivými kategoriemi je možné stanovit finanční potřebu na výdajové stránce. Výpočet finanční potřeby prostřednictvím dat z kategorizace změn stavů povrchů není triviální. V další části příspěvku se budeme zabývat pozemními stavbami.

2.2 Financování pozemních staveb

V oblasti pozemních staveb musí kraj jakožto dobrý hospodář se starat o pozemní stavby, u kterých je vlastníkem. Jedná se zejména o stavby v oblasti zdravotnictví, sociální, školství a kultury.

2.2.1 Metodologický přístup

Metodologický přístup je postaven na trendovém porovnání v časových řadách. Na straně výdajů byla zvolena časová řada posledních 5 let a z hlediska minimálních finančních potřeb pro opravy, údržbu a drobné investice byl zvolen časový úsek budoucích 5 let. Z obecného hlediska posuzování např. finančního zdraví společnosti je chápána takto zvolená časová řada jako dostatečná pro vyhodnocení trendů a pro rozhodování managementu. Zvolený přístup tedy porovnává v jednotlivých sektorech

minimální potřebu v následujících 5 letech na opravy, údržbu a drobné investice a tato potřeba je porovnávána s opravami, údržbou a drobnými investicemi v posledních 5 letech. Porovnáním výdajů a potřeb zjistíme, zda je kraj schopen majetek financovat dlouhodobě. Zobrazuje také, zda se finanční potřeby v této oblasti zvyšují, jsou stejné, či snižují.

2.2.2 Zdravotnictví

V sektoru zdravotnictví existuje historicky větší dluh, což znamená, že některé objekty v následujících 5 let - 10 letech potřebují kompletní rekonstrukci. V tomto sektoru bude metodologie doplněná výpočtem celkové finanční potřeby pro případ rekonstrukcí celých objektů. Pro porovnání v časových trendech nákladů a potřeb – údržba, opravy, drobné investice nejsou tyto částky započítány, nicméně pro bližší představu výše finanční potřeb jsou v materiálu uvedeny. Aby byly objekty srovnatelné, vychází metodologie z cen, které byly v posledních letech soutěženy a přepočteny přes jednotkové ceny.

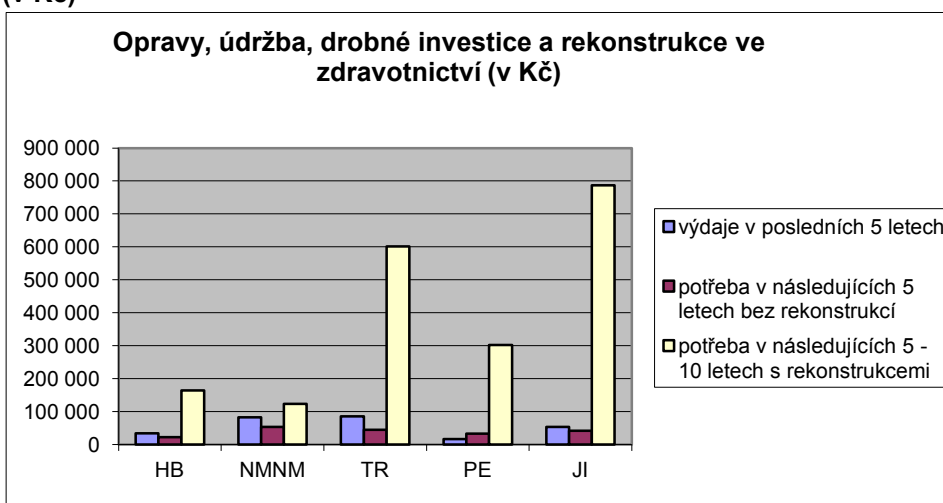
V oblasti zdravotnictví je majetek z dlouhodobějšího hlediska neudržitelný. Predikované poddimenzování zdravotnické oblasti je při zachování způsobu a výše rozpočtování v střednědobém a dlouhodobém horizontu ve výši cca **1 978 mil. Kč**. Pokud samospráva kraje učiní rozhodnutí realizovat jakoukoli novou či rozsáhlejší rekonstrukci bude finanční krytí akce muset být pokryto z přebytku hospodaření nebo z jiných zdrojů, nebo na úkor jiného sektoru a z hlediska provozních nákladů se bude muset zvýšit provozní příspěvek v souvislosti s novými objekty či rozsáhlejšími rekonstrukcemi. Částečná eliminace provozních nákladů může být v souvislosti s dosahováním úspor při Řízení příspěvkových organizací.

Pokud budeme porovnávat výdajovou stránku v oblasti zdravotnictví a vezmeme v potaz referenční období posledních pěti let (2006 – 2010), zjistíme z grafu č. 1, že výdaje do zdravotnictví byly za posledních 5 let do oprav, údržby a drobných investic ve výši **273 mil. Kč**. Minimální potřeba investic do existujícího majetku v oblasti zdravotnictví v budoucích 5 let je ve výši **195 mil. Kč**. Jedná se o minimální částku, kterou je zapotřebí vynaložit k udržení současného stavu. Během střednědobého horizontu 5 – 10 let při předpokladu stávající struktury majetku jsou plánované investice ve výši **1 978 mil. Kč**

Tab. 1 Finanční výdaje a potřeba ve zdravotnictví

V TIS. KČ	HB	NMNM	TR	PE	JI
výdaje v posledních 5 letech	34 381	82 976	85 378	16 418	54 051
potřeba v následujících 5 letech bez rekonstrukcí	22 305	53 533	44 579	33 531	41 983
potřeba v následujících 5 - 10 letech s rekonstrukcemi	164 425	123 666	600 995	302 725	786 582

Graf č. 1 Opravy, údržba, drobné investice a rekonstrukce ve zdravotnictví (v Kč)

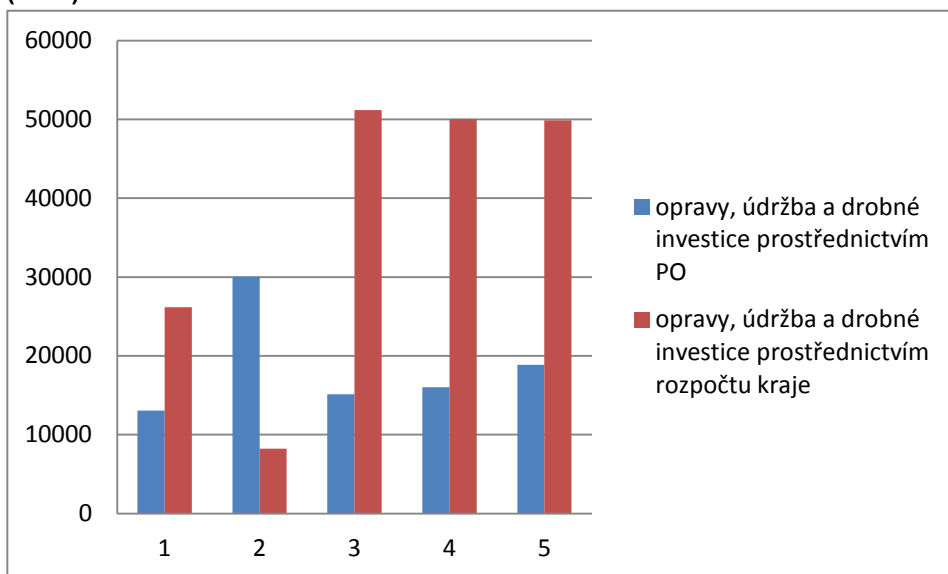


2.2.3 Sociální

Financování majetku pro oblast sociální je z dlouhodobějšího hlediska udržitelné. Pokud porovnáme výdajovou stránku v oblasti sociální a vezmeme v potaz referenční období posledních pěti let na opravy, údržbu a drobné investice (2006 – 2010), zjistíme z grafu č. 2, že výdaje do sociální oblasti byly za posledních 5 let ve výši **185 mil. Kč** a z rozpočtu příspěvkových organizací ve výši **93 mil. Kč**. Minimální potřeba investic do existujícího majetku v oblasti sociální na opravu, údržbu a drobné investice v budoucích 5 let je ve výši **278 mil. Kč**. Jedná se o minimální částku, kterou je zapotřebí vynaložit k udržení současného stavu.

Tabulka 2 Finanční výdaje a potřeba v oblasti sociální

ROK	2006	2007	2008	2009	2010	CELKEM
NÁKLADY PROSTŘEDNICTVÍM PO	13051	30032	15135	16007	18847	93072
NÁKLADY PROSTŘEDNICTVÍM ROZPOČTU KRAJE	26 170	8225	51158	50041	49892	185486

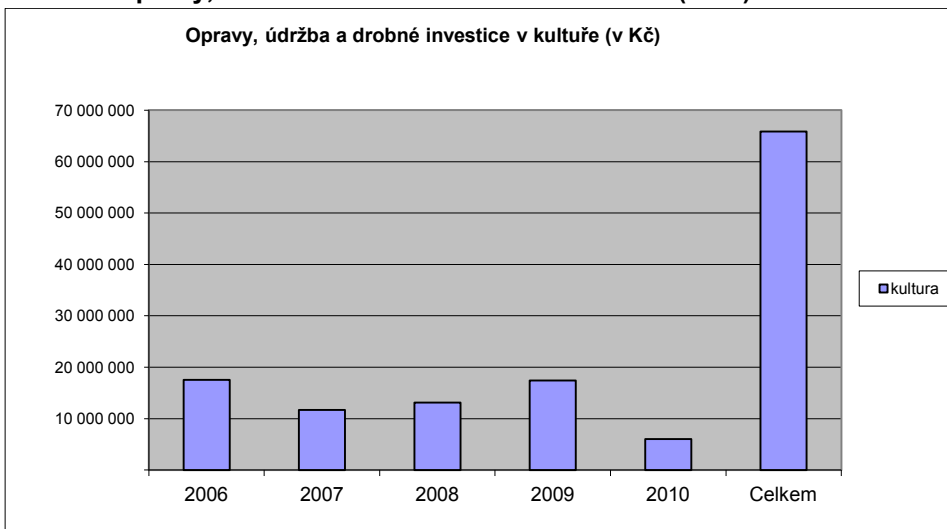
Graf č. 2 Opravy, údržba a drobné investice v oblasti sociální 2006 - 2010 (v Kč)

2.2.4 Kultura

Predikované poddimenzování kulturní oblasti je při zachování způsobu a výše rozpočtování ve výši cca 30 mil. Kč.

Pokud porovnáme výdajovou stránku v oblasti kultury a vezmeme v potaz referenční období posledních pěti let (2006 – 2010), zjistíme z grafu 1, že výdaje do kultury byly za posledních 5 let ve výši **65 mil. Kč**. Minimální potřeba investic do existujícího majetku v oblasti kultury na budoucích 5 let je ve výši **94 mil. Kč**. Jedná se o minimální částku, kterou je zapotřebí vynaložit k udržení současného stavu.

Graf č. 3 Opravy, údržba a drobné investice v kultuře (v Kč)

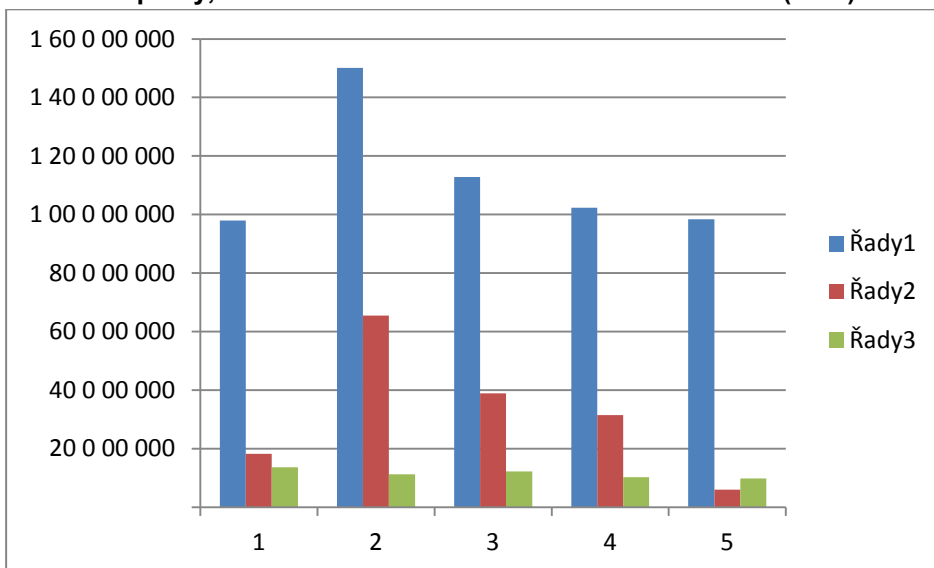


2.2.5 Školství

Financování majetku v oblasti školství je z dlouhodobějšího hlediska neudržitelné. Predikované poddimenzování školské oblasti je při zachování způsobu a výše rozpočtování ve výši cca 180 mil. Kč.

Pokud porovnáme výdajovou stránku v oblasti školství a vezmeme v potaz referenční období posledních pěti let (2006 – 2010), zjistíme z grafu č. 4, že výdaje do školské oblasti byly za posledních 5 let ve výši **791 mil. Kč**. Minimální potřeba investic do existujícího majetku v oblasti školství v budoucích 5 let je ve výši **971 mil. Kč**. Jedná se o minimální částku, kterou je zapotřebí vynaložit k udržení současného stavu.

Graf č. 4 Opravy, údržba a drobné investice v oblasti školství (v Kč)



Řada 1 – Technická zhodnocení a opravy

Řada 2 – Investice očištěné o tyto akce:

Řada 3 – Vynaložené prostředky na opravy a investice prostřednictvím rozpočtu PO.

3. Závěr

Kraj Vysočina jakožto vlastník nemovitého majetku není schopen tento majetek dlouhodobě udržitelně financovat bez cizích zdrojů, pokud nebudou provedeny optimalizační kroky, které povedou ke zkvalitnění veřejné služby a zároveň redukci nemovitého majetku. Optimalizační kroky je nezbytné provést s ohledem na specifika jednotlivých oblastí.

Literatura

- [1] ČERNÝ, M., JANOUŠKOVÁ, E.: Odpovědnost, rozhodování a udržitelnost dopravní infrastruktury a veřejné dopravy v Kraji Vysočina. In *Rozhodování a odpovědnost*. Třebíč: ZMVŠ, 2010 s. 86 – 91. ISBN 978-80-7268-799-2.
- [2] Datový sklad Kraje Vysočina

Kontaktní údaje

RNDr. Ing. Martin Černý, MBA
Ředitel Sekce pro rozvoj regionu
Krajský úřad Kraje Vysočina
Žižkova 57, 587 33 Jihlava
tel.: +420 564 602 259
e-mail: cerny.m@kr-vysocina.cz

Mezikrajské srovnání z pohledu vybraných ukazatelů

Jitka Číhalová

Abstrakt

Cílem příspěvku je popsat regionální disparity pomocí vybraných ukazatelů vycházejících převážně ze statistických zjišťování prováděných Českým statistickým úřadem. Předkládaný materiál přináší základní tendence demografického, sociálního, ekonomického a environmentálního vývoje krajů v posledních dvou letech, s návazností na vývoj v předchozích letech (zpravidla od roku 2005). V jednotlivých kapitolách jsou popisovány oblasti, kde můžeme regionální rozdíly kvantifikovat pomocí statistických ukazatelů, přičemž je při jejich výběru kladen důraz na jevy z pohledu krajů významné.

Klíčová slova

Regionální disparity, statistická zjišťování, demografický vývoj, sociální vývoj, ekonomický vývoj, environmentální vývoj

Úvod

Každý region v České republice se vyznačuje určitými specifiky, které ovlivňují jeho postavení v rámci ostatních krajů. Pomocí vybraných ukazatelů je v následujících kapitolách charakterizováno mezikrajské srovnání včetně tabulkových příloh s časovou řadou 2005 až 2011. Vzhledem k systému postupného zpracování dat nemáme zatím k dispozici kompletní údaje za rok 2011, proto můžeme v některých oblastech hodnotit pouze rok 2010 nebo 2009.

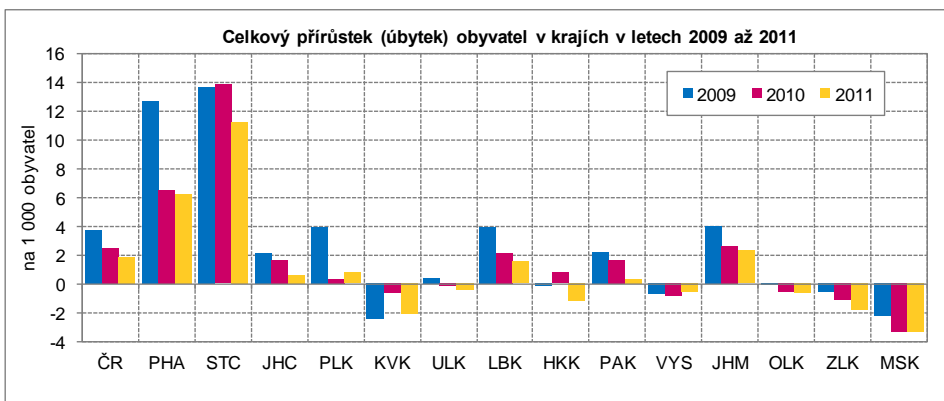
Demografický vývoj

Celostátní zpomalení tempa růstu počtu obyvatel, které se projevilo především v roce 2009, pokračovalo i v následujících letech 2010 a 2011, a to zejména vlivem úbytku obyvatel v moravských krajích s výjimkou Jihomoravského kraje. V těchto regionech (ale dále

i v Karlovarském, Ústeckém a v Královéhradeckém kraji) byl vývoj ovlivněn především záporným saldem stěhování. Naproti tomu pokračující suburbanizace zázemí Prahy vedla k vysokému růstu počtu obyvatel Středočeského kraje; přírůstek stěhování i přirozený přírůstek v roce 2011 sice poněkud v tomto regionu proti úrovni roku 2009 a 2010 poklesl, přesto si Středočeský kraj udržel svou vedoucí pozici v dynamice přirozeného a migračního přírůstku před Hl. městem Prahou.

Vysoký migrační přírůstek mladšího obyvatelstva ve Středních Čechách a v Praze vedl k tomu, že se zde v posledních letech snížil index stáří, vyjadřující kolik osob ve věku 65 a více let připadá na 100 dětí do 14 let. Přesto má i nadále Hl. město Praha v mezikrajském srovnání nejvyšší index stáří (hodnota 127,6), zatímco Středočeský kraj se řadí hned za (Ústecký kraj, kde je index stáří nejnižší. V roce 2010 pouze ve čtyřech krajích připadalo na 100 dětí do 14 let méně než 100 osob ve věku 65 a více let Ústecký, Středočeský, Liberecký a Karlovarský kraj). Výrazné zvyšování hodnoty indexu stáří je výsledkem snižování podílu dětské složky na jedné straně (rodí se méně dětí) a na straně druhé zvyšování počtu osob starších 65 let (narůstá střední délka života neboli naděje dožití, zvyšuje se průměrný věk). Nejrychleji v uplynulých pěti letech „stárlo“ obyvatelstvo v Moravskoslezském, Zlínském kraji a v Kraji Vysočina.

V posledních třech letech všechny regiony zaznamenaly klesající trend v počtu narozených dětí, který ovlivňuje výši přirozeného přírůstku. Ještě v roce 2010 záporný přirozený přírůstek vykázal pouze kraj Moravskoslezský, v následujícím roce to již bylo osm krajů.



Zvyšuje se podíl dětí narozených mimo manželství. V roce 2011 se v Karlovarském a Ústeckém kraji narodila více jak polovina dětí neprovdaným matkám, naopak nejmenší podíl zaznamenáváme dlouhodobě v kraji Zlínském a v Kraji Vysočina, kde se pohybuje kolem třetiny celkového počtu narozených dětí.

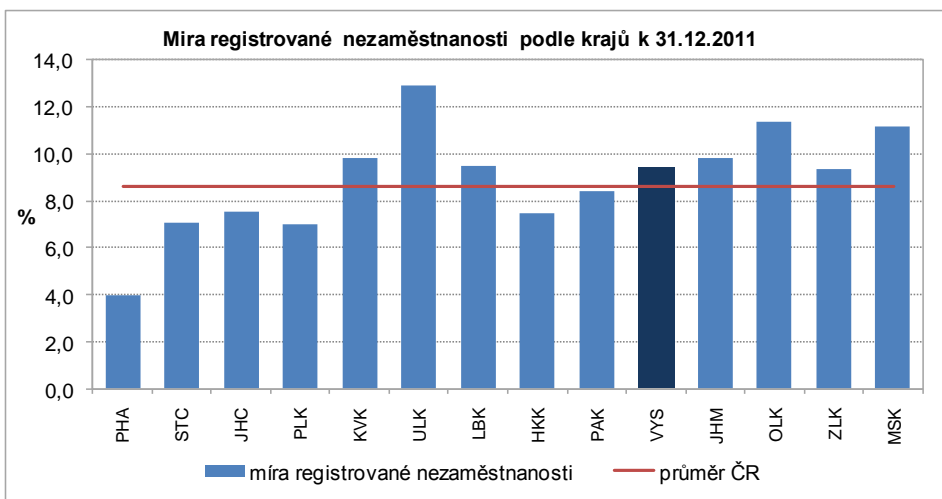
Zastoupení cizinců v populaci se celostátně začalo snižovat již v roce 2009. Výjimku tvořilo Hlavní město Praha a Jihomoravský kraj, kde růst pokračoval i v roce 2009. V roce 2010 podíl cizinců nerostl v žádném kraji, ale výrazněji se snížil pouze v Plzeňském kraji.

Mezikrajské srovnání vybraných ukazatelů - demografický vývoj

	Česká republika	kraje													
		Hl. město Praha	Středočeský	Jihočeský	Plzeňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský
Přirozený přírůstek na 1 000 obyvatel (‰)															
2005	-0,6	-0,6	-0,6	-0,4	-0,7	0,1	-0,3	0,1	-0,6	-0,5	-0,5	-0,8	-0,5	-1,0	-0,7
2006	0,1	0,2	0,6	0,3	-0,2	0,7	0,3	0,8	-0,4	0,2	0,7	-0,1	0,2	-0,5	-0,2
2007	1,0	0,8	1,7	1,1	0,8	1,7	1,2	1,7	1,0	1,1	1,0	0,5	0,7	0,3	0,6
2008	1,4	1,7	2,5	1,3	1,1	1,7	1,5	2,1	1,3	1,3	1,5	1,7	1,1	0,4	0,3
2009	1,0	1,7	2,0	0,9	1,0	0,9	0,9	2,0	0,6	1,2	0,7	1,4	0,7	-0,1	-0,0
2010	1,0	2,0	2,2	0,8	0,7	0,7	0,4	2,0	0,8	0,8	0,5	1,3	0,3	0,1	-0,2
2011	0,2	1,5	1,5	0,0	-0,6	-0,2	-0,2	1,0	-0,6	-0,1	0,1	0,8	-0,4	-1,0	-1,3
Přírůstek stěhováním na 1 000 obyvatel (‰)															
2005	3,5	10,0	12,8	3,7	4,2	-1,1	1,5	3,3	2,5	2,0	1,8	0,9	0,1	0,1	-1,3
2006	3,4	5,3	14,1	3,2	5,7	0,3	-0,2	3,3	2,7	3,2	1,1	2,1	0,9	0,0	-1,0
2007	8,1	19,2	20,6	4,1	10,9	7,6	8,4	5,6	3,7	6,0	3,0	6,5	2,2	1,3	-0,1
2008	6,9	15,5	21,3	3,6	14,0	1,3	4,2	5,6	2,9	6,1	1,9	4,1	-0,5	0,6	-0,1
2009	2,7	11,0	11,6	1,2	2,9	-3,4	-0,5	1,8	-0,8	1,0	-1,5	2,6	-0,8	-0,6	-2,3
2010	1,5	4,5	11,7	0,9	-0,4	-1,3	-0,6	0,1	-0,1	0,8	-1,3	1,3	-0,8	-1,2	-3,2
2011	1,6	4,6	9,8	0,6	1,4	-1,9	-0,3	0,6	-0,7	0,4	-0,7	1,5	-0,2	-0,8	-2,0
Živě narození mimo manželství (%)															
2005	31,7	28,0	29,0	29,4	32,4	49,4	48,0	37,9	30,4	27,8	22,7	26,4	31,2	21,5	36,5
2006	33,3	30,0	29,7	33,0	34,0	51,1	48,3	38,1	31,8	30,0	24,9	27,8	33,4	23,5	38,1
2007	34,5	30,8	31,3	33,1	35,1	51,0	49,6	40,2	35,0	30,0	25,2	28,8	34,5	25,8	39,4
2008	36,3	32,6	33,2	35,6	37,3	53,9	50,2	40,3	35,9	32,6	29,0	30,6	36,7	27,9	41,7
2009	38,8	33,7	34,5	38,0	40,9	55,1	53,6	44,6	38,8	35,7	32,1	33,8	39,5	30,5	44,2
2010	40,3	35,3	36,9	40,4	41,7	58,5	54,4	45,5	40,8	38,1	33,7	35,8	39,9	31,9	44,2
2011	41,8	36,6	38,0	42,5	43,8	58,3	56,1	47,4	42,4	39,8	35,7	36,7	43,0	32,8	46,5
Index stáří (65 a více let / 0-14 let) (%)															
2005	97,0	126,9	94,5	94,5	102,9	84,9	80,2	85,8	100,3	95,1	93,6	102,4	96,5	99,4	88,6
2006	100,2	128,8	95,5	97,7	105,5	88,4	83,0	89,0	103,7	98,1	97,4	106,1	100,3	103,7	93,5
2007	102,4	129,4	95,3	100,2	107,3	90,9	85,0	91,2	106,1	100,6	100,6	108,9	103,5	107,2	97,2
2008	105,1	130,0	95,6	103,2	110,1	93,7	87,6	94,1	109,6	103,7	104,5	112,3	107,1	110,8	101,2
2009	107,0	129,5	95,4	105,5	112,3	96,3	90,0	96,0	111,7	106,2	107,5	114,2	109,4	113,6	104,3
2010	107,8	127,6	94,8	106,8	113,4	98,1	91,2	97,1	113,4	107,1	109,6	114,8	110,3	115,7	105,8
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Podíl cizinců (bez azylantů) na obyvatelstvu (%)															
2005	2,7	7,6	3,0	1,7	2,4	4,7	2,7	2,7	2,1	1,3	1,2	2,1	1,2	1,0	1,5
2006	3,1	8,7	3,6	2,0	2,8	5,3	3,2	3,1	2,4	1,5	1,4	2,5	1,3	1,1	1,6
2007	3,8	10,6	4,2	2,4	3,7	6,3	4,0	3,5	2,8	2,1	1,7	2,9	1,6	1,3	1,8
2008	4,2	11,5	4,9	2,6	4,9	6,6	4,2	4,0	3,0	2,4	1,9	3,1	1,5	1,4	2,0
2009	4,1	11,9	4,7	2,4	4,8	6,4	3,8	3,9	2,7	2,3	1,7	3,2	1,5	1,4	1,9
2010	4,0	11,8	4,6	2,4	4,4	6,4	3,7	3,8	2,7	2,3	1,6	3,1	1,5	1,4	1,8
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

Sociální vývoj

V návaznosti na ekonomický vývoj započal růst nezaměstnanosti již na podzim roku 2008. V následujícím roce pak nepříznivý trend pokračoval již ve všech krajích. Vývoj nezaměstnanosti v průběhu roku 2010 je již provázen obnovením určité sezónní cykličnosti s náznakem zlepšování vývoje. Přesto ke konci roku 2010 byla jen ve dvou krajích (Libereckém a Zlínském) míra registrované nezaměstnanosti nižší než k 31. 12. 2009. Při relativně vysokém růstu míry nezaměstnanosti ve všech krajích zůstaly zachovány její regionální rozdíly. Mezi koncem roku 2008 a 2010 vzrostla míra nezaměstnanosti v Hlavním městě Praze na dvojnásobek, přesto je zde nezaměstnanost v ČR nejnižší. Obdobně protipóly – Ústecký kraj (zvýšení z 10,3 % na 13,9 %) a Moravskoslezský kraj (zvýšení z 8,5 % na 12,4 %) zůstávají regiony s nejvyšší nezaměstnaností. Ani postavení ostatních krajů na pomyslném žebříčku se téměř nezměnilo. Jedinou výjimkou byl Olomoucký kraj, který se vlivem silného růstu nezaměstnanosti (zvýšení z 6,9 % na 12,5 %) posunul hned za nejpostiženější Ústecko. V průběhu roku 2011 díky mírnému zlepšení ekonomiky klesala míra nezaměstnanosti ve všech regionech.

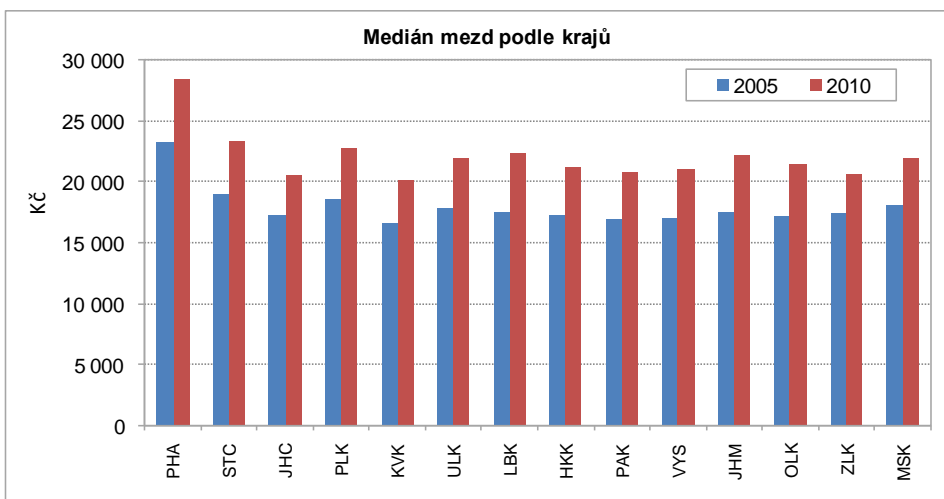


Na rozdíl od celkové nezaměstnanosti rostl v posledních dvou letech rychleji podíl dlouhodobě nezaměstnaných (nárůst o 1 procentní bod). Nejvyšší zastoupení mají nezaměstnaní déle než 1 rok v Ústeckém a Moravskoslezském kraji, relativně nejvíce jich však přibylo v kraji Olomouckém.. Nejpomaleji rostl podíl dlouhodobě nezaměstnaných

v Praze – zřejmě v souvislosti s širší nabídkou volných pracovních míst i lepší kvalifikační strukturou nezaměstnaných.

Pomalejší růst nezaměstnanosti byl částečně umožněn snižováním podílu zaměstnávaných cizinců. Jejich podíl na pracovní síle kulminoval ve všech krajích v roce 2008 a od té doby klesá. Nejpomaleji klesal podíl cizinců na pracovní síle v Moravskoslezském, Zlínském a Olomouckém kraji, které se společně s Krajem Vysočina řadí k regionům s nejnižším podílem zaměstnávaných cizinců.

Relativně vysoký růst mezd se zastavil v roce 2009; v šesti krajích mzdy dokonce poklesly. Při celkovém meziročním snížení objemu vyplacených mzdových prostředků (v celé republice o více než 20 mld. Kč) vycházel růst průměrných mezd z posunu ve struktuře zaměstnanosti. Ten souvisel především s propouštěním zaměstnanců s nižšími platy a poklesem nemocnosti. Oživení ekonomiky bylo v roce 2010 provázáno růstem mzdového mediánu ve všech krajích s výjimkou Pardubického (pokles o 0,5 %) a Hlavního města Prahy (stagnace). Určitou dynamiku růstu mezd si po oba poslední roky udržel pouze Ústecký a Jihomoravský kraj. Ve všech krajích byl v roce 2010 překročen mzdový medián z roku 2008, nejvíce v Jihomoravském kraji, a to o 4 procenta. Rozpětí mezi mzdovým mediánem v kraji s nejvyšší a nejnižší úrovní mezd (Hlavní město Praha a Karlovarský kraj) se zvětšovalo jak před obdobím hospodářské recese, tak i v jeho průběhu. Na Karlovarsku jsou nyní mzdy o 30 % nižší než v Praze.



Obtížné uplatňování osob starších 50 let na trhu práce vede dlouhodobě k vysokému počtu žadatelů o odchod do předčasného důchodu. Z údajů o tzv. „sólo“ starobních důchodech (bez souběhu s vdovským a vdoveckým důchodem) za Českou republiku vyplývá, že nejvyšší počet nových příjemců předčasných důchodů byl v roce 2009; v tomto roce se předčasné důchody na nově vyplácených starobních důchodech podílely z 36 %.

Podíl všech příjemců předčasných důchodů (tj. včetně stávajících, podle stavu v prosinci) představoval zhruba pětinu starobních důchodců a rostl v období 2005 až 2008 ročně o 1 procentní bod. V roce 2009 dynamika vzrostla na 1,5 procentního bodu a v roce 2010 došlo ke zpomalení růstu na 1,2 procentního bodu. Nadprůměrný růst podílu příjemců předčasných důchodů z celkového počtu příjemců starobních důchodů byl v roce 2010 registrován v 8 krajích, nejvíce v Olomouckém kraji a na Vysočině. Nejpomaleji přibývá předčasných důchodů v Hlavním městě Praze, kde jejich zastoupení jen mírně přesahuje polovinu republikového průměru. Naproti tomu je na Vysočině průměr ČR překročen téměř o jednu třetinu (a také v tomto kraji zhruba každý třetí příjemce „sólo“ starobního důchodu pobírá předčasný starobní důchod).

Mezikrajské srovnání vybraných ukazatelů - sociální vývoj

	Česká republika	kraje													
		Hl. město Praha	Středočeský	Jihočeský	Plzeňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský
Míra registrované nezaměstnanosti k 31. 12. (%) (MPSV)															
2005	8,9	3,2	6,3	6,7	6,4	10,3	15,4	7,7	7,3	8,3	8,2	10,2	10,6	9,3	14,2
2006	7,7	2,7	5,3	5,7	5,6	9,2	13,8	7,0	6,3	6,9	7,1	8,8	9,0	7,8	12,6
2007	6,0	2,2	4,2	4,5	4,4	7,3	11,0	6,1	4,7	5,4	5,6	6,9	6,7	6,0	9,6
2008	6,0	2,1	4,5	4,8	5,0	7,6	10,3	7,0	4,8	6,0	6,3	6,8	6,9	6,1	8,5
2009	9,2	3,7	7,0	7,8	8,2	11,1	13,6	11,2	8,0	9,6	10,3	10,6	12,2	10,8	12,1
2010	9,6	4,1	7,7	8,5	8,2	11,4	13,9	10,5	8,4	9,9	10,7	10,9	12,5	10,7	12,4
2011	8,6	3,9	7,1	7,5	7,0	9,8	12,9	9,5	7,5	8,4	9,4	9,8	11,4	9,4	11,2
Dlouhodobá nezaměstnanost k 31. 12. (%)¹⁾ (MPSV)															
2005	3,9	0,9	2,3	2,0	2,3	4,6	8,3	3,1	2,6	3,1	3,3	4,6	4,7	4,0	7,8
2006	3,4	0,7	1,9	1,9	2,1	4,2	7,4	2,7	2,2	2,5	2,9	3,9	3,8	3,4	6,8
2007	2,5	0,5	1,4	1,3	1,5	3,2	5,7	2,2	1,4	1,9	2,1	2,8	2,7	2,5	5,1
2008	1,8	0,4	1,0	1,0	1,2	2,5	4,1	1,8	0,8	1,5	1,7	2,2	2,0	1,9	3,6
2009	2,2	0,4	1,3	1,3	1,6	3,1	4,5	2,6	1,2	2,0	2,3	2,6	2,5	2,5	3,8
2010	3,1	0,9	2,1	2,1	2,4	4,2	5,5	3,6	1,9	2,9	3,4	3,6	4,3	3,8	4,9
2011	3,2	1,0	2,4	2,2	2,4	4,0	5,7	3,6	2,2	2,8	3,5	3,7	4,5	3,6	5,0
Čistý disponibilní důchod domácností na 1 obyvatele (tis. Kč)															
2005	153,8	204,0	164,3	148,9	153,5	140,4	136,5	145,7	150,3	146,8	144,3	150,7	139,7	145,0	139,6
2006	164,1	221,1	175,8	160,7	161,2	148,4	146,8	154,7	159,8	155,0	154,6	157,2	150,3	159,1	146,1
2007	174,4	230,6	187,1	168,1	172,9	156,1	153,0	163,0	168,9	165,3	165,7	171,2	160,6	168,5	157,1
2008	185,0	239,8	196,2	180,5	182,9	163,2	163,6	171,0	180,4	175,2	176,9	182,4	170,5	176,3	171,2
2009	186,8	239,0	196,1	180,3	186,7	171,8	171,6	176,6	182,0	175,0	176,5	184,7	171,8	173,8	173,8
2010	187,7	246,1	198,6	177,2	185,2	174,2	170,7	178,5	181,2	173,6	178,7	185,4	169,2	175,3	172,3
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Medián mezd (Kč) (MPSV, MF)															
2005	18 589	23 188	18 956	17 284	18 500	16 541	17 749	17 535	17 287	16 880	16 960	17 557	17 088	17 423	18 077
2006	19 512	24 941	20 086	17 950	19 555	18 025	18 947	18 622	17 912	17 620	17 971	18 628	18 518	17 909	18 933
2007	20 908	26 090	21 891	19 312	20 921	19 380	20 211	20 521	19 327	18 927	19 737	19 969	19 992	19 238	20 365
2008	22 217	27 900	23 133	20 259	22 154	20 103	21 156	21 730	20 637	20 486	20 961	21 287	21 345	20 280	21 564
2009	22 229	28 386	23 158	19 984	22 191	19 875	21 487	21 855	20 670	20 828	20 435	21 621	21 296	20 017	21 144
2010	22 608	28 392	23 386	20 479	22 634	20 110	21 860	22 289	21 174	20 721	21 059	22 139	21 423	20 666	21 883
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Podíl zaměstnaných cizinců na pracovní síle k 31. 12. (%) (MPSV)															
2005	4,0	10,4	5,0	2,6	5,1	5,0	2,2	3,9	3,0	2,8	2,2	3,3	1,4	1,9	2,2
2006	4,6	11,2	5,8	2,9	5,7	5,0	2,5	4,6	3,5	3,7	2,5	4,1	1,5	2,0	2,4
2007	5,6	13,0	6,9	3,7	8,3	5,8	3,1	5,4	4,6	6,2	3,1	4,6	1,9	2,3	2,6
2008	6,4	15,2	8,1	3,9	9,0	6,7	3,7	5,5	5,0	6,8	3,4	5,9	2,0	2,6	2,9
2009	5,6	13,6	7,2	3,1	7,1	5,8	3,3	5,0	4,2	4,2	2,2	5,4	1,7	2,2	2,7
2010	5,4	12,7	6,2	3,1	6,8	5,7	3,3	4,9	4,1	4,3	2,2	5,5	1,7	2,4	2,8
2011	5,4	14,1	6,1	3,2	6,4	5,5	3,3	4,9	4,0	4,1	2,2	4,7	1,9	2,4	3,0
Podíl příjemců předčasného starobního důchodu na počtu příjemců starobního důchodu celkem (%)²⁾ (ČSSZ)															
2005	18,7	11,7	16,9	18,2	22,8	19,9	20,8	16,2	18,0	21,8	24,5	17,7	18,8	19,5	21,9
2006	19,7	12,0	17,8	19,4	23,9	21,0	22,3	17,2	19,1	23,0	25,9	18,8	20,1	20,5	23,0
2007	20,7	12,2	18,5	20,7	25,0	22,2	23,7	18,2	20,1	24,4	27,3	19,7	21,5	21,5	24,3
2008	21,6	12,4	19,2	21,8	25,9	23,3	25,0	19,3	21,2	25,5	28,5	20,4	22,9	22,3	25,6
2009	23,1	12,8	20,1	23,7	27,4	25,0	26,7	21,0	23,0	27,4	30,2	21,8	24,9	23,9	27,4
2010 ³⁾	24,3	12,9	21,1	25,0	28,5	26,0	27,8	22,5	24,5	29,0	31,8	22,9	26,6	25,5	28,9
2011 ³⁾

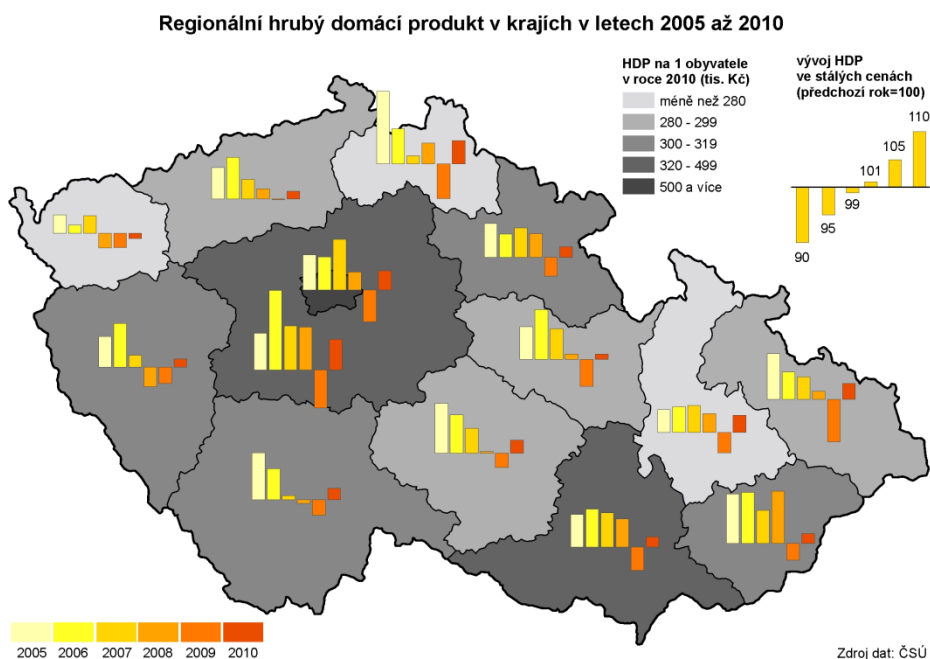
¹⁾ podíl dlouhodobě nezaměstnaných (12 měsíců a déle) na pracovní síle

²⁾ stav v prosinci daného roku; uvedené údaje jsou za tzv. "sóló" důchody - bez souběhu s vdovským nebo vdoveckým důchodem; předčasným důchodem se rozumí přiznání kráceného starobního důchodu podle § 30 a § 31 zákona č. 155/1995 Sb.

³⁾ výpočet z příjemců starobního důchodu celkem bez příjemců starobního důchodu vzniklého přeměnou invalidního důchodu po dosažení věku 65 let

Ekonomický vývoj

Zpomalení růstu HDP se začalo v některých krajích projevovat již v roce 2008 vlivem zejména nižší poptávky po průmyslové produkci. V následujícím roce pokles HDP na obyvatele (v běžných cenách) byl s výjimkou Ústeckého kraje zaznamenán ve všech regionech, největší propad pak zaznamenal Moravskoslezský a Středočeský kraj. Mírné oživení ekonomiky v roce 2010 se promítlo i do celkové výše HDP, kdy kromě Karlovarského kraje všechny ostatní regiony vykázaly nárůst tohoto ukazatele.



Zemědělská produkce ve všech regionech mírně narůstala od roku 2005 až do roku 2008. V následujícím roce se snížení zemědělské produkce nevyhnulo žádnému kraji, přitom v 10 krajích byla produkce na hektar zemědělské půdy nejnižší za posledních 5 let. Došlo ke kombinaci nižší rostlinné produkce vlivem podprůměrné sklizně za současného poklesu živočišné produkce, hlavně mléka a masa. O více než pětinu poklesla meziročně zemědělská produkce (v přepočtu na ha) v Karlovarském a Ústeckém kraji, nejmenší pokles (15,1 %) zaznamenal Pardubický kraj. V roce 2010 došlo zejména díky vyšší rostlinné produkci a produkci

mléka ve všech krajích k meziročnímu nárůstu. Kromě Středočeského kraje a Kraje Vysočina v tomto roce pokračoval v ostatních regionech propad živočišné produkce. Dlouhodobě nejnižší zemědělská produkce na hektar obhospodařované půdy zůstává v Karlovarském a Libereckém kraji a naopak nejvyšší v Jihomoravském a Středočeském kraji.

Pokles tržeb za prodej průmyslových výrobků byl v některých krajích zaznamenán již v roce 2008, v následujícím roce klesly meziročně tržby s výjimkou Hl. města Prahy již ve všech ostatních krajích. Oživení průmyslu v roce 2010 lze doložit růstem tržeb za prodej průmyslových výrobků ve všech regionech. Výjimku tvořilo Hlavní město Praha, Olomoucký a Jihočeský kraj. V Praze byl však první meziroční pokles tržeb v průmyslu zaznamenán právě až v roce 2010. Meziroční nárůst tržeb v roce 2011 vykázaly již všechny regiony, největší „skok“ pak Královéhradecký kraj o více jak třetinu. Nad úroveň roku 2008 se dostaly v tomto roce tržby v průmyslových podnicích v 9 regionech, tedy zejména v krajích s vysokým podílem výroby dopravních prostředků a elektroniky. V ostatních 5 krajích (Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Jihomoravský a Kraj Vysočina) i přes vykázaný meziroční nárůst nepřekonalý průmyslové podniky výši tržeb z roku 2008.

Stavební aktivita klesá v posledních letech na území všech regionů, přitom v roce 2009 se snížil objem stavebních prací v 10 krajích. Největší meziroční pokles byl v roce 2010 zaznamenán ve Středočeském kraji. Dlouhodobě je nízký objem stavebních prací lokalizován do Libereckého, Olomouckého, Královéhradeckého kraje a Kraje Vysočina. Pokles intenzity výstavby se nevyhnul ani Hlavnímu městu Praze. Jestliže v roce 2005 zde činil objem stavebních prací na obyvatele 216 % republikového průměru, v roce 2010 to bylo „jen“ 180 %. Naproti tomu na obyvatele Vysočiny byly „prostavěny“ jen dvě třetiny průměru ČR.

Bytová výstavba, zejména zahajování výstavby nových bytů, je velmi těsně spojena s hospodářským vývojem, a to především v ekonomických centrech a jejich zázemí. Zatímco výstavba největšího počtu nových bytů (v přepočtu na 1 000 obyvatel) v ČR v uplynulých 20 letech začala v roce 2006, v Praze a Středočeském kraji vrcholilo zahajování výstavby bytů již v roce 2005. Naproti tomu v 5 krajích bylo nejvíce bytů zahájeno v roce 2008 a v Karlovarském kraji dokonce až v roce 2009. Jde však o kraj, kde je intenzita bytové výstavby dlouhodobě jedna z nejnižších (po Ústeckém kraji).

Oživení hospodářství se v posledních dvou letech projevilo i v oblasti cestovního ruchu. Po dvouletém úbytku počtu hostů hromadných ubytovacích zařízení se jejich počet v uplynulém roce v ČR meziročně zvýšil o 5,6 %. Rozhodující vliv na růst počtu hostů mělo zvýšení počtu ubytovaných cizinců v hlavním městě. Praha si tak upevnila dominantní postavení; v roce 2011 zde nocovalo 39 % všech hostů hromadných ubytovacích zařízení v ČR, přitom u cizinců byl tento podíl dokonce 65 %. Meziroční navýšení návštěvníků zaznamenaly v uplynulém roce všechny regiony.

Mezikrajské srovnání vybraných ukazatelů - ekonomický vývoj

	kraje														
	Česká republika	Hl. město Praha	Středočeský	Jihočeský	Píseňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský
Hrubý domácí produkt na 1 obyvatele (tis. Kč)															
2005	304,5	639,5	277,1	275,9	288,5	237,5	250,4	252,8	264,9	249,8	254,9	274,8	229,1	245,3	258,6
2006	326,6	687,1	306,2	294,8	310,8	243,9	267,4	265,5	276,9	273,0	273,3	297,1	241,0	265,6	271,6
2007	354,8	759,8	330,7	307,0	328,7	262,9	285,8	274,2	301,8	297,5	297,8	325,2	262,4	288,5	297,3
2008	369,0	797,5	341,3	308,5	315,3	264,0	295,5	276,9	313,5	300,5	296,3	347,4	275,4	313,4	314,6
2009	356,4	760,9	319,1	306,4	309,1	263,7	299,4	265,4	309,6	287,9	293,2	336,9	268,3	305,9	293,3
2010	359,0	777,0	322,8	306,8	306,6	259,6	299,4	268,5	308,9	283,7	292,7	336,0	271,0	301,4	297,2
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Zemědělská produkce na 1 ha obhospodařované půdy (tis. Kč)															
2005	28,5	30,1	27,1	23,7	13,1	24,7	18,6	32,3	31,5	29,5	34,2	31,8	28,8	28,4	28,4
2006	28,7	30,4	25,7	24,6	14,0	26,8	19,5	32,6	31,1	31,2	34,9	29,8	27,3	26,9	26,9
2007	33,4	36,9	29,8	29,2	15,3	29,0	22,5	37,3	36,0	37,7	40,1	34,5	32,1	30,2	30,2
2008	33,5	37,4	29,7	29,7	16,8	30,9	22,5	36,9	36,6	36,1	40,5	33,3	33,2	29,8	29,8
2009	27,6	30,8	24,4	24,7	13,3	24,1	18,7	31,2	30,9	29,2	33,2	26,9	27,1	24,9	24,9
2010 ¹⁾	29,1	33,4	26,6	26,5	16,2	24,4	18,8	32,6	31,5	31,3	33,9	29,1	27,3	25,6	25,6
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Vývoj tržeb za prodej vlastních výrobků a služeb průmyslové povahy (předchozí rok = 100)															
2005	108,9	111,0	115,7	92,7	108,5	103,2	113,5	117,2	107,3	97,6	104,3	112,0	97,4	110,1	108,2
2006	112,5	113,6	110,3	108,1	124,7	105,5	111,1	114,0	101,5	118,4	122,5	110,1	115,0	114,3	109,5
2007	110,5	109,6	110,1	114,8	108,1	101,5	109,0	107,8	106,2	115,9	111,2	129,0	115,1	112,9	102,7
2008	101,0	106,3	92,3	112,5	104,6	102,6	110,4	92,5	93,3	95,2	94,2	99,6	99,2	100,5	108,8
2009	87,1	107,7	92,7	84,0	83,5	84,0	78,7	88,6	81,3	89,0	76,0	82,5	76,9	89,9	81,0
2010	110,6	94,6	111,1	98,5	111,5	105,7	118,8	109,2	115,9	121,0	112,8	105,1	98,2	105,1	126,8
2011 ²⁾	108,5	102,6	102,1	112,8	102,3	101,6	110,9	106,6	134,7	104,1	110,1	115,3	113,3	108,0	114,6
Stavební práce podle místa stavby na 1 obyvatele (tis. Kč)															
2005	26,8	57,9	22,0	25,9	29,2	32,3	25,9	19,8	19,7	23,4	17,9	24,5	21,2	17,3	20,9
2006	29,0	57,6	24,6	27,3	32,8	28,0	27,1	19,5	24,4	23,6	24,1	29,7	25,1	20,1	21,6
2007	31,2	63,1	27,3	33,7	32,3	31,7	31,5	19,2	24,0	18,9	24,9	27,5	29,9	20,2	26,7
2008	32,0	64,6	26,6	34,4	30,1	31,3	27,8	22,7	21,3	25,8	24,6	32,5	24,2	22,1	29,5
2009	29,3	53,5	27,0	31,0	25,1	37,7	31,3	20,5	22,9	21,6	22,0	28,8	21,1	20,9	25,7
2010	25,7	46,2	19,6	27,3	23,1	36,2	27,4	19,6	17,6	17,9	17,2	26,5	19,9	20,7	24,9
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Zahájené byty na 1 000 obyvatel															
2005	3,9	6,9	8,3	3,8	3,1	2,2	1,7	2,2	3,6	3,4	3,2	4,3	2,8	2,8	1,6
2006	4,3	6,7	7,2	4,3	4,1	2,5	2,2	3,7	3,7	4,5	3,4	5,2	2,8	2,9	2,3
2007	4,2	6,6	6,9	4,1	3,8	1,9	2,3	2,9	3,8	4,9	3,3	4,9	3,4	3,4	2,6
2008	4,2	5,6	7,8	4,5	4,3	2,5	2,2	3,7	4,3	3,4	3,1	3,7	3,6	2,7	3,1
2009	3,6	4,6	6,1	3,0	3,6	2,7	2,0	3,5	3,5	4,0	2,7	3,8	2,9	2,2	2,5
2010	2,7	2,3	5,1	2,8	3,6	2,0	1,5	2,6	2,3	2,4	2,2	3,0	1,8	2,1	2,0
2011	2,6	2,2	4,6	3,4	2,9	2,4	1,4	1,9	2,3	2,7	2,4	2,9	2,0	1,9	2,2
Vývoj počtu hostů v hromadných ubytovacích zařízeních (předchozí rok = 100)															
2005	101,2	106,3	90,5	95,8	90,7	104,6	109,0	101,8	101,8	97,4	99,3	103,3	99,0	93,6	99,8
2006	102,9	100,8	99,6	107,6	104,0	113,6	101,9	104,5	101,0	107,2	104,8	101,2	103,8	104,0	102,2
2007	101,9	108,3	93,0	88,9	105,4	101,4	95,9	88,4	92,6	110,0	102,7	110,2	101,0	104,7	105,5
2008	99,0	102,3	93,2	95,6	94,8	100,1	97,4	99,2	99,3	93,0	94,5	100,6	98,1	93,4	99,6
2009	93,4	94,8	97,0	98,0	98,3	98,0	91,7	92,8	89,7	88,9	90,7	87,8	88,4	90,1	91,5
2010	101,9	109,1	97,8	97,4	101,1	100,7	86,2	96,9	99,3	98,8	93,7	100,1	100,1	103,2	90,0
2011	105,6	106,5	109,9	103,3	102,6	104,9	116,4	100,0	102,7	102,1	106,6	107,0	105,2	101,4	108,5

¹⁾ semidefinitivní údaje

²⁾ předběžné výsledky

Vývoj životního prostředí

Pozitivní vývoj v letech 2005 až 2009 v oblasti emisí souvisí s poklesem průmyslové výroby včetně výroby elektřiny z hnědého uhlí. Nejpříznivější situace z hlediska emisí SO₂ zůstává na Vysočině a v Jihomoravském kraji, emisí NO_x v Jihočeském a Libereckém kraji. Naproti tomu nejkritičtější situace z hlediska emisí SO₂ dlouhodobě přetrvává v Ústeckém a Moravskoslezském kraji, z hlediska emisí NO_x pak v Hlavním městě Praze a v Ústeckém kraji.

Relativně největšími producenty komunálního odpadu (v přepočtu na obyvatele) byly v letech 2005 až 2010 obyvatelé Středočeského kraje, což souvisí jednak s rozdrobenou sídelní strukturou, nižším podílem městského obyvatelstva a samozřejmě také s nárůstem bytové výstavby, což mělo za následek zvýšení počtu obyvatel. Naopak nejnižší objem komunálního odpadu na obyvatele byl v tomto období zjištěn v Královéhradeckém kraji, tedy kraji s dlouhodobě nejvyšším podílem odděleně sbíraných složek komunálního odpadu. Naproti tomu Karlovarský, Ústecký a Středočeský kraj mají podíl separovaného odpadu dlouhodobě podprůměrný.

Obdobně jako se od roku 2008 snižuje celkové množství fakturované vody dodané z vodovodů pro veřejnou potřebu, klesá i spotřeba vody v domácnostech. Ekonomické tlaky (růst ceny vodného a stočného) vedly k tomu, že byl meziroční pokles specifického množství vody fakturované domácnostem v roce 2010 zaznamenán ve všech krajích s výjimkou Středočeského. V tomto kraji klesala v posledních pěti letech spotřeba vody nejpomaleji. Tento jev může být mimo jiné i projevem suburbanizace. Zatímco ještě v roce 2006 byla ve Středočeském kraji spotřeba vody na obyvatele 9 % pod republikovým průměrem, v roce 2010 byla zde již spotřeba nadprůměrná. I při výrazném snížení specifického množství vody fakturované domácnostem v Hlavním městě Praze (o 8,5 % v roce 2010) má metropole mezi kraji nejvyšší spotřebu vody v domácnostech, průměr ČR na obyvatele je zde překročen o 17 %. Naproti tomu nejnižší spotřebu vody mají domácnosti ve Zlínském kraji a na Vysočině.

Celkové výdaje na ochranu životního prostředí v posledních letech spíše stagnují. Více finančních prostředků bylo vynaloženo na budování čistíren odpadních vod, postupně se však snižuje objem prostředků vynakládaných na ochranu ovzduší. V přepočtu na obyvatele se nejvíce

v letech 2005 až 2010 investovalo do životního prostředí v Plzeňském a Středočeském kraji. Za území s dlouhodobě nižším objemem investic do životního prostředí lze považovat Olomoucký kraj, kde se v přepočtu na obyvatele v letech 2005 až 2010 investovalo necelých 63 % republikového průměru.

Mezikrajské srovnání vybraných ukazatelů - vývoj životního prostředí

	Česká republika	kraje													
		Hl. město Praha	Středočeský	Jihočeský	Plzeňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický	Kraj Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský
Měrné emise oxidu siřičitého REZZO 1-4 (t/km²)															
2005	2,8	4,9	2,3	1,1	1,5	5,0	13,5	1,2	1,7	3,5	0,5	0,6	1,4	1,8	5,5
2006	2,7	4,6	2,1	1,0	1,5	5,1	13,4	1,1	1,7	3,1	0,4	0,6	1,1	1,8	5,5
2007	2,7	3,0	2,1	1,0	1,4	6,4	14,3	0,9	1,6	3,1	0,4	0,6	1,0	1,6	5,6
2008	2,2	3,6	2,1	1,0	1,2	3,0	11,2	1,0	1,5	2,9	0,4	0,6	0,8	1,4	4,3
2009	2,2	3,4	2,0	1,0	1,4	2,8	11,7	0,9	1,2	2,6	0,4	0,5	0,9	1,4	4,1
2010	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Měrné emise oxidů dusíku REZZO 1-4 (t/km²)															
2005	3,7	22,9	3,9	1,5	2,0	3,1	13,1	1,8	2,1	4,1	2,3	2,8	2,4	2,3	6,3
2006	3,6	19,2	3,7	1,4	1,9	3,6	13,2	1,6	2,0	4,1	2,1	2,7	2,3	2,1	5,9
2007	3,6	18,1	3,8	1,4	1,9	3,7	13,1	1,6	2,0	4,6	2,1	2,7	2,3	2,1	6,0
2008	3,4	17,3	3,6	1,4	1,8	3,6	11,9	1,5	1,9	3,9	2,0	2,7	2,2	2,1	5,3
2009	3,2	16,3	3,4	1,3	1,6	3,3	11,8	1,4	1,8	3,6	2,0	2,6	2,1	2,0	5,0
2010	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Produkce komunálního odpadu na 1 obyvatele (kg)															
2005	296	280	343	289	306	302	319	277	279	291	305	283	283	288	287
2006	293	288	349	281	313	320	300	286	279	283	276	275	289	287	272
2007	305	299	357	276	283	305	343	315	281	288	294	281	316	283	302
2008	315	302	364	283	311	311	335	284	280	283	340	297	333	318	325
2009	317	297	416	342	239	301	307	282	267	342	302	296	307	298	335
2010	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Podíl odděleně sbíraných složek komunálního odpadu (%)															
2005	10,2	11,5	6,1	9,2	16,2	5,9	10,1	14,5	18,1	10,3	12,1	10,0	10,1	12,4	6,1
2006	10,8	12,5	8,1	9,1	14,4	7,2	8,6	12,0	17,1	12,2	13,3	9,6	10,8	11,8	9,4
2007	12,8	14,1	9,5	10,5	18,2	11,9	8,9	13,9	19,1	17,0	14,7	8,9	14,8	14,2	12,8
2008	14,3	15,0	11,1	12,1	14,3	9,6	13,1	19,6	21,4	20,0	15,0	10,8	16,0	14,0	15,3
2009	13,9	15,8	11,4	16,3	16,9	11,8	10,3	13,4	19,2	14,4	16,3	11,3	12,5	16,6	14,2
2010	15,9	16,0	11,6	17,5	18,6	14,2	13,5	13,3	18,4	35,1	16,7	12,5	14,3	16,5	15,8
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Specifické denní množství vody fakturované domácnostem na 1 obyvatele (l)															
2005	98,9	126,8	92,0	92,8	102,3	102,9	98,7	95,3	92,2	90,1	89,0	94,0	89,9	85,6	103,5
2006	97,5	130,0	89,1	89,5	96,8	100,5	98,3	95,5	92,3	87,4	84,1	93,2	87,7	83,7	101,9
2007	98,5	128,7	92,5	92,0	99,8	97,6	97,3	98,3	91,2	90,1	84,6	97,2	87,8	83,8	101,8
2008	94,2	122,0	90,2	88,1	96,1	95,6	87,5	89,3	88,0	84,9	83,4	93,2	86,5	81,6	98,1
2009	92,5	114,1	88,5	86,8	93,1	90,7	85,0	89,9	87,7	84,3	82,4	94,1	87,2	79,6	98,3
2010	89,5	104,4	90,0	86,4	90,6	88,5	83,2	87,0	86,7	81,8	80,1	90,1	84,3	79,0	94,3
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Pořízené investice na ochranu životního prostředí podle místa investice na 1 obyvatele (Kč)															
2005	1 783	1 525	2 772	1 018	1 265	2 096	1 858	1 070	1 602	2 202	1 911	2 230	1 494	1 321	1 667
2006	2 189	2 478	4 619	1 033	1 842	1 740	2 270	917	1 771	2 866	2 510	1 852	1 180	1 355	1 866
2007	1 928	1 470	2 782	1 229	3 425	1 311	2 760	1 692	1 514	1 329	2 014	1 200	1 526	1 728	2 275
2008	1 949	1 396	2 802	1 418	3 330	2 025	1 845	2 249	2 395	1 629	1 661	2 090	1 102	1 279	1 925
2009	2 239	1 371	1 999	2 994	5 453	1 132	1 814	3 826	1 891	2 101	1 152	2 860	1 002	2 348	2 160
2010	2 153	2 177	2 246	2 403	1 994	1 391	2 555	2 089	1 386	2 235	1 511	2 709	1 371	2 357	2 288
2011	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.

Souhrn hlavních poznatků

Zpomalilo se tempo růstu počtu obyvatel, zejména v moravských krajích s výjimkou Jihomoravského kraje, kde klesají počty obyvatel již třetím rokem. Ve všech regionech se rodí méně dětí a zároveň se zvyšuje podíl dětí narozených mimo manželství, ubývá cizinců, populace stárne, přibývá počet osob ve věku 65 a více let. Nejstarším regionem, měřeno indexem stáří je Praha.

I přes pokles míry nezaměstnanosti narůstá téměř ve všech krajích počet dlouhodobě nezaměstnaných. Výše průměrné mzdy v posledních letech se ve všech regionech zvyšuje velice nepatrně, spíše stagnuje. Roste počet příjemců předčasných důchodů.

Mírné oživení ekonomiky v roce 2010 se promítlo do celkové výše HDP, kdy kromě Karlovarského kraje všechny ostatní regiony vykázaly nárůst. V zemědělství kromě Středočeského kraje a Kraje Vysočina pokračoval propad v živočišné produkci. Tržby za prodej průmyslových výrobků v posledních dvou letech meziročně vzrostly, úrovně roku 2008 však všechny kraje nedosáhly. Stavební výroba v posledních letech na území všech regionů klesá, rovněž ve většině krajů poklesla i intenzita bytové výstavby. Po dvouletém úbytku počtu hostů v hromadných ubytovacích zařízení byl ve všech regionech zaznamenán meziroční nárůst návštěvnosti.

V regionech se zlepšuje situace v oblasti emisí SO₂ a NO_x. Na úrovni všech krajů roste podíl odděleně sbíraných složek komunálního odpadu. S výjimkou Středočeského kraje (vysoký nárůst bytové výstavby a počtu obyvatel) klesá v regionech spotřeba vody na 1 obyvatele. V posledních letech celkové výdaje na ochranu životního prostředí ve všech krajích spíše stagnují, větší objem finančních prostředků byl vynaložen na čistírny odpadních vod, postupně se však snižoval objem prostředků vynakládaných na ochranu ovzduší.

Literatura

- [1] ČSÚ: Základní tendence dem. sociálního a ekonomického vývoje Kraje Vysočina v roce 2010, Jihlava, 2011, dostupné na <http://www.jihlava.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/krajp/631364-11-xj>
- [2] ČSÚ: Statistická ročenka Kraje Vysočina 2011, Jihlava, 2011, ISBN 978-80-250-2122-4

- [3] ČSÚ: Statistický bulletin Kraje Vysočina za 1. až 4. čtvrtletí 2011, Jihlava, 2012, dostupné na <http://www.jihlava.czso.cz/csu/2011edicniplan.nsf/krajp/631302-11-xj>
- [4] ČSÚ: www.czso.cz, www.jihlava.czso.cz

Kontaktní údaje

Ing. Jitka Číhalová
Krajská správa Českého statistického úřadu Jihlava
tel: 724 178 215
e-mail: jitka.cihalova@czso.cz

Veřejná správa ochrany životního prostředí v ČR

Antonín Dvořák, Alena Hadrabová

Abstrakt

Veřejná správa v ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek a částí představuje jednu z velmi důležitých oblastí činnosti jak státní správy, tak volených samosprávných orgánů na všech úrovních veřejné správy v České republice. Výkon této veřejné správy, zejména rozsah kompetencí a určení věcně a místně příslušných orgánů pro výkon těchto kompetencí je nedílnou součástí všech právních norem na ochranu životního prostředí, které v České republice tuto ochranu legislativně pokrývají. Protože v souvislosti s ochranou životního prostředí dochází velmi často k rozporům mezi zájmy jednotlivých dotčených subjektů, tj. veřejnosti, podnikatelských struktur a úřadů, vede se v souvislosti s určováním kompetencí permanentní diskuse o tom, jaký má být rozsah státní regulace v této oblasti, jakými postupy má být výkon veřejné správy realizován, jaká má být účast veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí a o dalších problémech.

Klíčová slova

Životní prostředí, veřejná správa, kompetence, veřejnost, úřady

Úvod

Ochrana životního prostředí, patří k důležitým činnostem, kterými se veřejná správa v České republice zabývá. Odpovědnost za stav a vývoj životního prostředí lze posuzovat a zkoumat ve smyslu mravním, filosofickém, politickém, ale zejména ekonomickém a jako odpovědnost trestní a správní. Dosavadní dlouholeté zkušenosti s realizací této ochrany, a to nejen v ČR, ale i v jiných zemích, ukazují, že nelze spoléhat na to, že kvalitní ochranu životního prostředí zajistí vhodně nastavené parametry ekonomické odpovědnosti (tzv. neviditelná ruka trhu), nebo snad odpovědnost mravní, kterou si každý subjekt zúčastněný na užívání a poškozování životního prostředí nastaví sám.

Žádná země v žádném období v minulosti až do současné doby se v tomto směru neobešla bez regulace státem a jeho orgány veřejné správy. Polemika se vede spíše o tom, jaký má být rozsah a konkrétní podoba této regulace, nikoliv o tom, zda je možné se bez ní obejít, jak tvrdí některé ekonomické školy a názorové skupiny.

Hlavní zásady a současná právní úprava veřejné správy životního prostředí v České republice

Pro výkon veřejné správy v ochraně životního prostředí platí, stejně jako pro jiné oblasti veřejné správy, základní pravidlo, které říká, že orgány veřejné správy mohou dělat pouze to, co jim umožňuje zákon. Toto pravidlo je v současné době všeobecně přijímáno a akceptováno. Představuje hlavní záruku toho, že úřady, případně i volená samospráva, nemohou zneužívat svého postavení a uplatňovat vůči veřejnosti nebo firemní sféře další a další požadavky podle toho, kdo zrovna třímá ono pověstné razítko v ruce a jaké má vztahy k druhé straně, která je na toto "razítko" odkázaná. Z toho vyplývá, že veškeré kompetence, které orgány veřejné správy v ochraně životního prostředí mají, musí mít oporu v nějaké právní normě, a dále pak že podle této právní normy musí postupovat. Právní normy stanoví orgánům veřejné správy jejich práva, povinnosti a také meze, v rámci nichž mají určitou vůli pro rozhodování při zvážení všech okolností v jednotlivých individuálních případech. Na druhou stranu právní normy mohou zavazovat orgány veřejné správy k určitému jednání i tak, že pokud dodrží pravidla daná právní normou, může jejich rozhodnutí vést i k negativním dopadům na to, co má být chráněno, tj. životní prostředí a jeho části. Stejně tak může být problémem i to, že v některých případech orgány veřejné správy nemohou některé věci týkající se ochrany životního prostředí při nejlepší vůli řešit proto, že by takové jednání nemělo oporu v zákoně. Takovéto situace jsou pak vděčným tématem mediálně prezentovaných kauz, ve kterých se málo informovaná veřejnost spolu s autory reportáží rozhořčuje nad údajnou neschopností či dokonce zvlí úřadů a úřady to pochopitelně nelibě nesou, zvláště pokud nedostanou potřebnou možnost své jednání vysvětlit a obhájit.

Jestliže vyjdeme z této situace, ve které se orgány veřejné správy ve vyspělých civilizovaných zemích včetně České republiky nacházejí, vidíme, že především klade vysoké nároky na proces tvorby zákonů a na ně navazujících podzákoných právních norem. Jejich kvalita je jedním ze

základních předpokladů pro účinné a efektivní fungování orgánů veřejné správy v ochraně životního prostředí. Dalšími předpoklady takového fungování pak jsou dostatečně kvalifikované personální zabezpečení, finanční zajištění, vybavení potřebnými informačními technologiemi a další.

Co se týče legislativního zajištění, v současné době v České republice je situace diametrálně odlišná od situace, která ve veřejné správě ochrany životního prostředí panovala do roku 1989. Tradiční témata, tj. ochrana přírody, vody, ovzduší, lesa a zemědělského půdního fondu a nakládání s horninovým prostředím zůstala, ale způsob provádění se velmi podstatně ve většině případů změnil, rozšířil a zpřesnil ve srovnání s předchozí právní úpravou. Objevila se témata nová, jako např. nakládání s chemickými látkami, nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty, ochrana zvířat proti týrání, hodnocení vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí, agenda vydávání tzv. integrovaných povolení, úkoly vyplývající z mezinárodní úmluvy CITES o ochraně volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin prostřednictvím regulace mezinárodního obchodu s nimi a další. Specifický vývoj mělo legislativní zabezpečení odpadového hospodářství, jak celkově, tak i na úrovni nakládání s komunálními odpady v obci. Významné zásahy do právní úpravy ochrany životního prostředí přinesl i vstup České republiky do EU a z toho vyplývající nároky. To vše znamenalo pro výkon veřejné správy ochrany životního prostředí u nás rozsáhlé a viditelné rozšíření povinností orgánů této správy. Každá další a nová úprava přinesl vždy nové kompetence, nové povinnosti a zvětšila objem činností, které má veřejná správa vykonávat. Několik let zmatků a náročného zvládání nových přístupů do výkonu této veřejné správy přinesly i změny v územní organizaci, tj. rušení okresních úřadů a vznik krajů a krajských úřadů. Úpravy speciálních zákonů v ochraně životního prostředí co se týče přerozdělení kompetencí mezi nově vzniklé orgány veřejné správy se prováděly postupně a měly v mnoha případech skluz. Další komplikací pro výkon veřejné správy pak byl nový správní řád, který významně změnil některé postupy práce orgánů veřejné správy vůbec a tedy i v řízeních týkajících se ochrany životního prostředí. Je otázkou, nakolik je již současné prostředí stabilní a nakolik lze případně očekávat další významné změny, které práci veřejné správy mohou zkomplikovat.

Orgány ochrany životního prostředí vykonávají celou řadu činností, které jim ze zákona přísluší. Jde především o:

- rozhodování, zejména o vydání nejrůznějších povolení a souhlasů tam, kde to zákony na ochranu životního prostředí vyžadují, ale i rozhodování o nápravných opatřeních a pokutách, o výjimkách z pravidel daných zákonem, v nejasnostech (např. je-li něco odpadem či ne), rozhodování o poplatcích a rozhodování v celé řadě další případů,
- vydávání stanovisek a vyjádření ve věcech, kdy rozhodnutí vydává jiný orgán veřejné správy a takovýto podklad pro svoje rozhodnutí potřebuje,
- kontrolní a dozorovou činnost,
- tvorbu koncepcí, programů a plánů v ochraně životního prostředí,
- legislativní činnost (nejen na centrální úrovni, ale na všech úrovních veřejné správy, tj. včetně obecně závazných vyhlášek obcí a krajů a nařízení úřadů)
- vědeckovýzkumnou činnost (kterou někdy musí zajišťovat přímo ze zákona, někdy ji zajišťují z vlastní potřeby),
- výchovnou a vzdělávací činnost,
- mezinárodní spolupráci a další činnosti.

Uvedený přehled je zároveň i pokusem o hierarchizaci toho, co orgány veřejné správy zajišťují především a co až tehdy, pokud jim zbude čas a prostředky.

Velmi citlivým bodem v současném výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí se stále více stávají vztahy s účastníky řízení a s veřejností jako takovou. Ze zkušeností pracovníků orgánů veřejné správy ochrany životního prostředí vyplývá, že účastníci řízení se obecně jeví jako stále emancipovanější, více informovaní a více si vědomí svých práv. To je jistě správný trend, zejména z hlediska oněch účastníků. Jestliže to úřady a jejich zaměstnanci vnímají spíše negativně, znamená to hlavně to, že se jen neradi loučí se svým dřívějším silnějším postavením ve správních řízeních, kde na jedné straně stojí ten, o jehož právech či povinnostech má být rozhodnuto a na druhé straně úřad, který toto rozhodnutí učiní. Otevřela se i dříve neexistující možnost účastníků nespokojených s výsledkem řízení domáhat se změny rozhodnutí

u správního soudu. To klade nároky na kvalitnější a dobře zargumentovaný postup úřadů, které se musí takového přezkoumání obávat. Na druhou stranu se však úřady musí vypořádat s rostoucími požadavky občanů (nebo i firem), které se domáhají rozhodnutí ve věcech, ke kterým úřady nejsou věcně a místně příslušné, případně ve věcech, ve který vůbec podle zákona úřady rozhodovat nemohou. Některým z nich to ani nelze vysvětlit, protože nejsou žádnému vysvětlování přístupní a nejsou ochotni ho akceptovat. Stížnosti na jejich práci, kterým musí pracovníci orgánů ochrany životního prostředí stále častěji čelit, jsou pro ně velmi frustrující a u některých vedou i k rezignaci na práci v této sféře.

Jedním z významných trendů v posledních letech je i tlak na stále širší právo veřejnosti na informace o stavu životního prostředí, o příčinách tohoto stavu a o následcích. V České republice, resp. v tehdejší Československu, se tento požadavek prosadil do Listiny základních práv a svobod už v roce 1990, a to jako reakce na požadavek veřejnosti, která měla do roku 1989 oprávněný pocit, že se jí těchto informací nedostává a artikulovala ho v té době velmi silně. Částečné upřesnění tohoto požadavku se objevilo v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ale konkrétní prováděcí zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, získala česká veřejnost až později a to v souvislosti s českou ratifikací tzv. Aarhuské úmluvy, která se týká práva veřejnosti na informace o životním prostředí, ale i práva veřejnosti účastnit se rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí a práva domáhat se soudního přezkoumání. Zároveň s tím se v českých právních normách objevují i ustanovení o tom, že v některých případech se veřejnost (nejčastěji zastoupená nějakou ekologickou organizací či občanským sdružením) může stát přímo účastníkem řízení, v němž orgány ochrany životního prostředí rozhodují, nebo se veřejnost alespoň může k tomuto připravovanému rozhodnutí vyjádřit. Pro zástupce veřejnosti je to významný způsob, jak se dostat k potřebným informacím, jak ovlivnit rozhodnutí a jak se případně domáhat jeho změny před soudem, jestliže rozhodnutí těmto zástupcům veřejnosti nevyhovuje. Přestože zatím veřejnost tohoto práva příliš nevyužívá, její angažovanost roste a významným způsobem může ovlivnit výsledek řízení. Úřady zatím tento trend nevnímají příliš pozitivně, ale Aarhuská úmluva ve své preambuli jasně zavazuje signatářské státy k uznání toho, že veřejnost může svými postoji a připomínkami přispět k nalezení kvalitního a únosného řešení

a že negativně vnímána být nemá (což ovšem bude ještě běh na dlouhou trať).

Výsledky a diskuse

Výše zmíněné problémy nejsou s ohledem na omezený prostor pro tento příspěvek probrány do potřebné hloubky, spíše jen naznačeny. Způsob práce orgánů ochrany životního prostředí probíráme u nás na VŠE na cvičeních předmětu Veřejná správa životního prostředí na konkrétních případech z praxe, které se nám podařilo za několik let shromáždit. Vybíráme případy, na kterých lze něco kontroverzního dokumentovat. Někdy jde o případ, kde se na desítkách hustě popsaných listů papíru za spoluúčasti mnoha úřadů a případně i soudů po dobu několika let řeší nějaká naprosto okrajová záležitost, která má na kvalitu životního prostředí zcela minimální dopad. Zděšení studentů nad takovou zbytečnou byrokracií pak na dalším cvičení vyvážíme případem, kdy žadatel o výjimku podle zákona o ochraně přírody a krajiny hodlal pro výzkumné účely dosti otřesným způsobem zacházet s ohroženými druhy ptactva a s velkým uspokojením nakonec konstatujeme, že orgány ochrany přírody dokázaly, díky svým kompetencím, tomuto záměru zabránit, což studenty s jejich existencí více než smíří. Ukazujeme případy jednoduché a rychle vyřízené, protože žádosti účastníků byly oprávněné, životní prostředí nepoškodily v míře větší, než je možné akceptovat, a obě strany se dokázaly rychle a rozumně dohodnout. Ukazujeme i případy, kdy naopak jeden mylně uvažující a vytrvalý žadatel v případě naprosto nesmyslném zaměstnával státní instituce včetně Nejvyššího správního soudu po dobu několika let. Můžeme doložit případy, kdy ekologické organizace svou aktivní účastí v řízení zabránily podezřelému rozhodnutí, které šlo na ruku investorovi a značně zbytečně poškozovalo životní prostředí. Máme naproti tomu i případy, kdy naopak takovýto subjekt řízení jen zjevně obstrukčně komplikoval a zdržoval. Každý pracovník orgánů ochrany životního prostředí by o svých zkušenostech s jednotlivými správními řízeními jistě mohl napsat celý román. Ale ať uváděné příklady svědčí o čemkoliv, vždy si na závěr pokládáme otázku – jak by dopadlo životní prostředí, kdyby tyto mechanismy v naší společnosti scházely? Odpověď bývá jednoznačná, dopadlo by špatně.

Závěr

Uvedený příspěvek je – vzhledem k přidělenému prostoru – nutně jen obecný a nemůže v jednotlivých tématech zacházet do potřebné hloubky. Přesto je možné ho shrnout do následujících závěrů:

- ochrana životního prostředí pomocí orgánů veřejné správy, které postupují podle zákonů na ochranu životního prostředí, je v naší současnosti nezbytná a nenahraditelná žádnou jinou institucí
- předpokladem kvality výsledků této ochrany je především kvalita právních norem, kterými se veřejná správa řídí – pokud tyto právní normy nejsou v pořádku, orgány veřejné správy nemohou, i kdyby stokrát chtěly, kvalitní ochranu zajistit
- legislativa na ochranu životního prostředí se stále rozšiřuje a s tím přibývají i úkoly a povinnosti pro orgány veřejné správy. Je otázka, zda mají na plnění těchto povinností k dispozici dostatečné finanční krytí. Krajské i obecní instituce si permanentně stěžují, že úkolů státní správy v rámci přenesené působnosti státu jim stále přibývá, ale státní příspěvky na tuto činnost odpovídajícím způsobem nerostou. Kraje a obce pak musí tyto činnosti krýt ze svých příjmů, které mají sloužit jiným účelům. Kromě toho i příjmy do krajských a obecních rozpočtů díky ekonomické situaci v současné době spíše klesají
- slibované řešení ve snižování požadavků na výkon státní správy není příliš vidět – rušit agendy se nedaří, když už jsou jednou zavedeny, a naopak se stále objevují návrhy na agendy nové a další
- problémem je na některých úsecích veřejné správy i kvalitní personální obsazení pracovišť, vyplývající jak z ne vždy vhodné struktury vzdělávání, tak např. z nedostatečného platového ohodnocení pracovníků státní správy a v neposlední řadě také z trvale nepříznivého obrazu “úředníků”, který před veřejností vytvářejí média či politici, a z toho plynoucí nízké společenské prestiže tohoto povolání.

Zkvalitňování výkonu veřejné správy na úseku ochrany životního prostředí je proto trvalým úkolem jak pro legislativu, tak pro instituce, které za stav a úroveň veřejné správy odpovídají. Spoléhat na to, že o kvalitu životního prostředí se postará někdo jiný, je iluzorní a nebezpečné. Na druhé straně je třeba mít stále na paměti, že další

pravomoci by měly být orgánům veřejné správy v ochraně životního prostředí svěřovány jen velmi uvážlivě a nemělo by to přispívat k další byrokratizaci naší společnosti, bez potřebného efektu pro životní prostředí.

Literatura

- [1] HADRABOVÁ, Alena. Možnosti účasti veřejnosti na rozhodování o věcech týkajících se životního prostředí v České republice. *Ekologie a právo*, 2007, roč. III, č. 3, s. 2–9. ISSN 1801-4410.
- [2] HADRABOVÁ, Alena. *Veřejná správa životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2008. 178 s. ISBN 978-80-245-1407-9.
- [3] Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád)
- [4] Zákon č. 2/1069 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
- [5] Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
- [6] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
- [7] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- [8] Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
- [9] Zákon č. 200/1992 Sb., o přestupcích (přestupkový zákon)
- [10] Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- [11] Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech
- [12] Zákon č. 234/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)
- [13] Zákon č. 256/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích
- [14] Zákon č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a geneticky modifikovanými produkty
- [15] Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými chemickými látkami a chemickými produkty (zákon o prevenci závažných havárií)
- [16] Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí
- [17] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
- [18] Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci
- [19] Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
- [20] Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)

Kontaktní údaje

Doc. Ing. Antonín Dvořák, CSc.
Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta mezinárodních vztahů
Institut pro udržitelné podnikání
Nám. Winstona Churchilla 4
130 67 Praha 3
e-mail: advorak@vse.cz
tel.: 224 095 217

Doc. Ing. Alena Hadrabová, CSc.
Vysoká škola ekonomická v Praze
Fakulta mezinárodních vztahů
Institut pro udržitelné podnikání
Nám. Winstona Churchilla 4
130 67 Praha 3
e-mail: hadraba@vse.cz
tel.: 224 095 217

Vzdelávanie v miestnej samospráve na príklade Slovenskej a Českej republiky

Filip Flaška, Katarína Petříková

Abstract

The aim of the paper is to define the status and role of employee's education and local elected representatives, and based on the analysis and comparison of actual conditions in Slovakia and Czech Republic to identify the problem areas and suggest possible solutions. The theoretical part of the paper is focused on definition of basic terms, the status and role of education in local municipalities. Practically-oriented part of the contribution focuses on some aspects of real application of education in local municipalities of Slovak and Czech Republic based on the primary and secondary research, defines the problem areas and finally suggests the activities how to improve the current situation.

This contribution is a partial issue of the project VEGA 1/1010/11 "Theoretic-methodological basis of planning in terms of territorial self-governments in SR".

Klíčová slova

Vzdělávání, místní samospráva, zaměstnanci, volení představitelé

Úvod

Vzdelávanie volených predstaviteľov a zamestnancov miestnych samospráv je neustále aktuálnou a často diskutovanou problematikou. Dosiadnutý stupeň vzdelania a možnosti ďalšieho rozvíjania schopností a zručností zamestnancov samospráv a volených predstaviteľov v rozhodujúcej miere ovplyvňujú fungovanie miestnej samosprávy, plnenie jej funkcií a najmä hospodárenie s dostupnými finančnými zdrojmi.

Vzdelávanie je súčasťou personálneho manažmentu organizácií, pripravuje, vzdeláva a vychováva zamestnancov podľa toho, komu

organizácia poskytuje svoje produkty. Dôležitú úlohu zohráva vzdelávanie v oblasti poskytovania služieb, ktoré sú aj jedným z najdôležitejších produktov miestnych samospráv. Kontinuálne vzdelávanie zamestnancov i volených predstaviteľov by preto malo byť jednou z priorít v aktivitách zameraných na rozvoj samosprávy. Ľudský činiteľ zohráva kľúčovú úlohu. Pôsobí ako subjekt vyvolávajúci a realizujúci zmeny prebiehajúce na území samosprávy, ale zároveň vystupuje aj ako objekt uvedených zmien (Vaňová, 2006).

Materiál a metódy

Cieľom príspevku je vymedziť postavenie a úlohu vzdelávania pracovníkov a volených predstaviteľov miestnej samosprávy, a na základe analýzy a komparácie reálnych podmienok v Slovenskej a Českej republike identifikovať problémové oblasti a naznačiť možnosti ich riešenia. V teoretickej časti príspevku boli využité metódy vedeckej abstrakcie, analýzy a syntézy.

Následne prezentujeme vybrané výsledky realizovaného sekundárneho i primárneho výskumu v miestnych samosprávach v Slovenskej republike. Zistenia porovnáваме so situáciou v oblasti vzdelávania v podmienkach miestnych samospráv Českej republiky. Na základe komparácie, analýzy a syntézy, v závere príspevku formulujeme odporúčania vhodné pre odstránenie problematických oblastí v skúmanej problematike.

Výsledky a diskusia

Zamestnanci i volení predstavitelia plnia kľúčovú úlohu v dosahovaní cieľov miestnej samosprávy a majú významný vplyv na kvalitu jej produkcie (Payne, 2006). Viacero autorov (Gummesson, 1994; Morgan a Hunt, 1994;) zdôrazňuje, že organizácia, v našom prípade miestna samospráva, by mala svojich zamestnancov vnímať ako partnerov a prvých zákazníkov, ktorí užívajú produkciu organizácie.

Uvedený prístup sa stal základom interného marketingu, ktorý bol a je skúmaný viacerými odborníkmi doma i v zahraničí (Grönroos, 1990; Narver a Slater, 1990; Berry, 1995; Piercy, 2002 Ahmed, Rafiq, 2002, Harwood, Garry, Broderick, 2008, Egan, 2008, Payne, 2008, Holensen, 2010). Interný marketing predstavuje „integrováný proces, ktorý je súčasťou systému budovania a rozvoja pozitívnych pracovných vzťahov,

spolupráce a úspechu“ (Varey a Lewis, In: Harwood, Garry, Broderick, 2008, s. 120). Interný marketing „umožňuje zabezpečovať štandardnú úroveň poskytovaných služieb, zvyšovať produktivitu a znižovať náklady, posilniť poslanie organizácie, posilniť imidž organizácie v očiach spotrebiteľa, motivovať personál v procese služieb a zvyšovať ich profesionálnu úroveň“ (Ďaďo, Petrovičová, Kostková, 2006, s. 200). V širšom slova zmysle zahŕňa interný marketing činnosti „spojené s prezentáciou organizácie na trhu práce a z užšieho pohľadu zahŕňa aj získavanie pracovnej sily cez personálnu inzerciu, spoluprácu s inštitúciami pôsobiacimi na trhu práce, cez sponzoring ako aj použitím ostatných komunikačných nástrojov“ (Klimentová, 2008, s. 7).

Interný marketing je tvorený základnými piliermi, a to komunikáciou medzi manažmentom a zamestnancami, vzdelávaním zamestnancov, zdokonaľovaním služieb zákazníkom, odmeňovaním za individuálny výkon, budovaním pocitu spolupatričnosti s organizáciou, budovaním kultúry organizácie (Diačiková, 2008, Vaštíková, 2008).

Implementácia interného marketingu v organizáciách prináša pozitívna nielen v podobe dobrých vzťahov so zamestnancami, ich participácii na cieľoch a aktivitách organizácie, ale transformuje sa aj do externej dimenzie marketingu organizácie. To znamená, že vhodne riadené vzťahy so zamestnancami prispievajú k dobrým interaktívnym vzťahom so zainteresovanými subjektmi a tvorbe pozitívneho imidžu organizácie, jej produktov v očiach verejnosti.

V príspevku sa ďalej zameriame na jeden z hlavných pilierov interného marketingu, na oblasť vzdelávania zamestnancov a volených predstaviteľov v podmienkach miestnych samospráv Slovenskej a Českej republiky a vzájomne ich porovnáme.

Charakteristiku situácie v Slovenskej republike doplníme okrem legislatívy o čiastkové výsledky prieskumu v 100 miestnych samosprávach SR realizovaného v roku 2009.

Výberová vzorka bola zostavená na základe kvótného výberu. Základnými kvótami bola veľkostná skupina obce a kraj, v ktorom sa obec nachádza. Výberovú vzorku tvorilo 66 % malých obcí veľkosti od 0 do 999 občanov, 28 % stredne veľkých obcí od 1 000 do 4 999

občanov a 6 % veľkých obcí nad 5 000 občanov. Výberová vzorka je z hľadiska oboch stanovených kvót reprezentatívna.

Slovenská republika

V podmienkach miestnych samospráv Slovenskej republiky sú zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákonom č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samospráv obcí v znení neskorších predpisov vymedzené ako základné orgány miestnej samosprávy volení predstavitelia – starosta, primátor a poslanci obecného/mestského zastupiteľstva. Volení predstavitelia sú osobami zastupujúcimi miestnu samosprávu navonok, s rozhodujúcimi kompetenciami v riadení samosprávy.

Pri analýze uvedenej legislatívy, so zameraním na oblasť vzdelávania a kvalifikačných predpokladov volených predstaviteľov samosprávy, sa preukázalo, že v súčasne platnej legislatíve absentuje úprava kvalifikačných predpokladov na výkon funkcie poslancov a starostu. Dôležitou otázkou, ktorú je potrebné si položiť je ústavnosť potenciálnych úprav legislatívy v danej oblasti. Obmedzenie v súvislosti so stanovením kvalifikačných predpokladov, by riešilo slovenskú realitu, ale bolo by v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky aj v rozpore s medzinárodnými dohovormi, ktorými je Slovenská republika viazaná. Túto oblasť za daných podmienok pravdepodobne nie je možné riešiť právne t.j. je možné sa spoliehať len na politické riešenia t.j., že politické strany by nemali navrhovať a občania voliť osoby bez primeraného vzdelania. Realita je však iná. Zvolenie negramotných starostov v komunálnych voľbách v roku 2010 rozbúrilo hladinu verejnej mienky na Slovensku. Ľudia nielen v dotknutých obciach v reakcii žiadali, aby negramotní občania nemohli kandidovať na funkciu starostu.

Do úvahy prichádza povinnosť vzdelávania sa starostov, primátorov a poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev po ich zvolení. V podmienkach Slovenskej republiky nie je právne upravené vzdelávanie poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev. V prípade starostov je v § 13 odseku 12 **novelizovaného zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení nehorších predpisov** uvedené že „starosta si pravidelne prehľbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu.“ V praxi to znamená veľkú voľnosť a možnosť rôzneho výkladu zákona.

Na výkon funkcií v iných orgánoch miestnej samosprávy (napr. hlavného kontrolóra, neposlancov v komisiách a pod.) sú stanovené taktiež len minimálne požiadavky, napr. ukončené úplné stredoškolské vzdelanie. Nedostatočné kvalifikačné požiadavky na predstaviteľov miestnej samosprávy považujeme za významný faktor, ktorý môže ovplyvniť aj úroveň rozvoja miestnej samosprávy.

Na základe vyhodnotenia vybraných charakteristík respondentov v dotazníkovom prieskume sme dospeli k poznaniu, že v pozícii starostov, primátorov, príp. ich zástupcov sú osoby so stredoškolským (55 %) a vysokoškolským vzdelaním (42 %). Za slabú stránku považujeme len 60 % podiel respondentov, ktorí sa pred alebo počas výkonu svojej funkcie vzdelávali v oblasti marketingu, manažmentu alebo ekonómie a ekonomiky a správy území.

Osobitnou skupinou subjektov, ktorých by sa taktiež malo týkať ďalšie vzdelávanie sú zamestnanci miestnej samosprávy. Sú špecifickí svojím postavením. Ich prevažná časť je v každodennom kontakte so zákazníkmi a rozširovanie ich kompetencií a zručností je žiaduce vzhľadom ku rastúcim požiadavkám subjektov v spravovanom území. Zamestnanci by mali byť hlavným subjektom aktivít interného marketingu.

Vybrané aspekty interného marketingu so zameraním na vzdelávanie vo vzťahu s poslancami i zamestnancami miestnej samosprávy prezentuje tabuľka 1.

Tabuľka 1 Vybrané aktivity interného marketingu využívané miestnou samosprávou v SR z pohľadu starostov a primátorov

%	Pravidelné pracovné stretnutia	Vzdelávacie aktivity v problematických a aktuálnych oblastiach	Vzdelávanie v komunikácii
Poslanci	78	10	3
Zamestnanci miestnej samosprávy	68	29	25

Prameň: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového výskumu.

V tabuľke 1 vidíme, že vo vzťahu s poslancami sú v rámci vzdelávania a v rozvoji schopností využívané najmä pravidelné pracovné stretnutia (78 %), len v 10 % opýtaných samospráv sa využíva vzdelávanie v aktuálnych a problematických oblastiach, a len v 3 % samospráv sa

realizujú vzdelávacie aktivity v oblasti komunikácie. V prístupe k zamestnancom miestnej samosprávy sa uplatňuje organizovanie pravidelných pracovných stretnutí, na ktorých je vytváraný priestor pre riešenie problémov, prípadné konzultácie (68 %), vzdelávacie aktivity v problematických a aktuálnych oblastiach (29 %), vzdelávanie v komunikácii (25 %).

Vzhľadom na zameranie príspevku na problematiku vzdelávania, ako aj významné postavenie zamestnancov miestnej samosprávy v poskytovaní verejných služieb sme osobitne otestovali využívanie vzdelávania ako súčasť interného marketingu. Pomocou binomického testu s hladinou významnosti 5 % sme zisťovali, či sa vzdelávanie z aktivít interného marketingu vo vzťahu k zamestnancom využíva dostatočne (tabuľka 2).

Tabuľka 2 Binomický test – vzdelávanie zamestnancov miestnej samosprávy ako súčasť interného marketingu v SR

Vzdelávanie zamestnanco v miestnej samosprávy	Category	N	ObservedProp	Test Prop.	Asymp. Sig. (2-tailed)	ExactSig. (2-tailed)	ExactSig. (2-tailed)/2
	áno	37	0,37	0,5	0,012a	0,012	0,006
	nie	63	0,63	-	-	-	-
		100	1	-	-	-	-

a. Based on Z Approximation.

Prameň: Vlastné spracovanie na základe výsledkov dotazníkového výskumu

Uvedený predpoklad sa testovaním nepotvrdil, to znamená, že vzdelávanie sa využíva nedostatočne. Preto považujeme za potrebné danú oblasť skvalitniť napr. prostredníctvom zavedenia povinného systému vzdelávania zamestnancov podporeného úpravou legislatívy.

Česká republika

V Českej republike existuje dvojstupňový systém územnej samosprávy a tzv. spojený model verejnej správy. Obec vystupuje v právnych vzťahoch pod svojím menom a nesie vyplývajúcu zodpovednosť z týchto vzťahov. Obecná samospráva v súčasnej podobe bola obnovená od roku 1990 zákonom o obciach č. 367/1990 Sb. v znení neskorších predpisov.

K 1. 1. 2009 existovalo na území České republiky 6 244 obcí a pět vojenských obvodů. Obce se od sebe liší okrem veľkosti aj rozsahom preneseného výkonu štátnej správy. Základnými volenými orgánmi obce je starosta/primátor a poslanci obecného/mestského zastupiteľstva. Významné postavenie má rada obce. Vzhľadom na to, že postavenie a kompetencie orgánov obce vychádzajú z rovnakého zákona ako v podmienkach Slovenskej republiky. Taktiež absentuje stanovenie prísnejších kvalifikačných predpokladov na výkon uvedených funkcií, ako aj podmienok ďalšieho vzdelávania.

Analýzou legislatívy Českej republiky v oblasti verejnej správy so zameraním na vzdelávanie sme zistili, že v roku 2002 bol prijatý zákon č. 312 Sb. o úradníkoch územných samosprávnych celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon určuje okrem iného zamestnancom územných samosprávnych celkov povinnosť prehlbovať si svoju kvalifikáciu prostredníctvom účasti na akreditovaných programoch vzdelávacích inštitúcií tak, aby bol naplnený vzdelávací program zamestnanca. Zamestnanec má povinnosť prehlbovať si svoju kvalifikáciu účasťou na vstupnom, priebežnom vzdelávaní, príprave a overovaní zvláštnych odborných spôsobilostí. Zákon presne vymedzuje, o aké oblasti vzdelávania ide, napr. vstupné vzdelávanie vyžaduje znalosti o verejnej správe, komunikačných zručnostiach, priebežné vzdelávanie zahŕňa jazykové kurzy. Po absolvovaní jednotlivých kurzov vzdelávania sú zamestnanci preskúšaní zo získaných vedomostí. Ak zamestnanec nevyhovel, musí skúšku opakovať v stanovenej časovej lehote.

Mgr. Květa Halanová, riaditeľka Vzdelávacieho centra pro veřejnou správu ČR, o. p. s., Praha, na workshope Asociácie vzdelávania samosprávy (AVS) v roku 2010 na Slovensku predstavila projekt „Moderní přístupy ke vzdělávání volených představitelů územních samospráv“, na ktorý získali podporu aj z tzv. Nórskeho fondov. Vzdelávanie by podľa českých kolegov malo byť dlhodobé, ciele a cyklické a nezaobíde sa bez úzkej spolupráce zainteresovaných subjektov. Inými slovami zdôraznila aj potrebu povinnosti vzdelávania pre predstaviteľov samospráv. Vyjadrila sa aj k slovenským podmienkam v oblasti vzdelávania predstaviteľov samospráv, pričom veľmi vysoko hodnotila životaschopnú sieť slovenských regionálnych vzdelávacích centier združených do AVS, ktoré už dlhé roky fungujú na členskom princípe.

Záver

Ľudia, volení predstavitelia i zamestnanci miestnej samosprávy, sú základným pilierom rozvoja spravovaného územia. Využitie potenciálu, realizácia vhodných rozvojových projektov, resp. eliminácia komparatívnych nevýhod vrátane využívania finančných prostriedkov a majetkovej základne závisí od kvality a profesionality volených a výkonných predstaviteľov.

Novela zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení platná na Slovensku od 1. 4. 2010 priamo ukladá starostom povinnosť prehlbovať si vedomosti potrebné pre výkon ich funkcie. Nie každý z nich si to však dostatočne uvedomuje. Ešte výraznejšie sa tento problém tzv. nevzdelávania prejavuje v prípade poslancov mestských a obecných zastupiteľstiev. Pritom odborne pripravení poslanci môžu byť pre obec veľkou pomocou a prínosom. Existujúca sieť slovenských regionálnych vzdelávacích centier združených do AVS poskytuje množstvo seminárov a kurzov šitých presne na mieru potrebám slovenskej samosprávy. Je to podľa nášho názoru kvalitný a koordinovaný systém účelného vzdelávania samosprávy na celom Slovensku. V roku 2011 sa v tomto systéme školilo viac ako 30 800 účastníkov - starostov obcí a primátorov miest, prednostov úradov miestnej samosprávy, hlavných kontrolórov, poslancov mestských a obecných zastupiteľstiev, matrikárov, ekonómov a účtovníkov, zamestnancov rozpočtových a príspevkových organizácií, zamestnancov stavebných úradov, sociálnych pracovníkov, vedúcich školských jedální, zamestnancov obecných a mestských polícií, kronikárov obcí a miest a ďalších skupín zamestnancov miest a obcí. Počet účastníkov vzdelávania je podľa nášho názoru potrebné zvýšiť. Problémom však je, že predstavitelia samospráv nie sú povinní pravidelne sa zúčastňovať na účelnom vzdelávaní. Je to vždy na závažení predstaviteľov samospráv, či sa budú vzdelávať. Táto skutočnosť neustále núti predstaviteľov AVS zabezpečovať vysoko profesionálnych a skúsených lektorov a zvyšovať kvalitu a obsahového zameranie seminárov, kurzov a pracovných materiálov resp. metodických príručiek, čo možno hodnotiť pozitívne. Napriek tomu sa domnievame, že aj kontinuálne zvyšovanie kvality poskytovaných vzdelávacích aktivít a školiacich materiálov nedokáže prinútiť všetkých resp. prevažnú väčšinu predstaviteľov miestnych samospráv aby sa účelne vzdelávali.

Predovšetkým pri volených predstaviteľoch miestnej samosprávy v SR sa stretávame s problémom nedostatočných kvalifikačných požiadaviek, ako aj s absentujúcim systémom účelného povinného vzdelávania. Uvedený problém je možné riešiť prostredníctvom sprísnenia požiadaviek a nárokov na posty volených predstaviteľov, ale podľa nášho názoru by mal byť zavedený aj systém povinného vzdelávania predstaviteľov miestnych samospráv v Slovenskej republike. Dobrým príkladom môžu byť aj skúsenosti, systém vzdelávania a precíznejšia legislatívna úprava tejto oblasti v Českej republike.

Zákon č. 312/2002 Sb. o úradníkoch územných samosprávnych celkov je príklad veľmi vhodného spôsobu zvyšovania kvalifikácie zamestnancov verejnej správy na vykonávanie jednotlivých povinností, čím v miestnej samospráve môže dôjsť k lepšiemu uspokojeniu potrieb a skvalitneniu vzťahov s jej zainteresovanými subjektmi.

Zamestnancami miestnej samosprávy by mali byť následne vhodne vytvorenou kombináciou:

- manažérskych pracovníkov, ktorí sú tvorcami stratégií a zdrojom kľúčových rozhodnutí v území;
- kontaktných pracovníkov zodpovedných za priamy kontakt so zákazníkmi a realizáciu aktivít v praxi;
- odborných pracovníkov samosprávy, ktorí spracúvajú získané informácie od subjektov v území, analyzujú a vyhodnocujú ich. Na základe výsledkov ich práce by mal manažment samosprávy včas prijať opatrenia pri budovaní vzťahov a riešení dopadov zmien vo vnútornom a vonkajšom prostredí miestnej samosprávy;
- obslužného personálu, bez ktorého by riadenie vzťahov nebolo možné. Ide o pracovníkov technickej podpory, personálneho oddelenia, účtovného oddelenia a pod.

Miestna samospráva by mala permanentne rozvíjať vzťah so svojimi zamestnancami i volenými predstaviteľmi s dôrazom na zvyšovanie kvalifikácie zamestnancov a volených predstaviteľov, tak aby boli spôsobilí vykonávať svoje úlohy na profesionálnej úrovni.

Literatura

- [1] AHMED, P. K., RAFIG, M. 2002. *Internal marketing* [Interný marketing]. Oxford : Butterworth – Heinemann, 2002. 87 s. ISBN 0-7506-4838-4.
- [2] BIROŠOVÁ, T., 2010. *Asociácia vzdelávania samosprávy – záruka koordinovaného systému vzdelávania samosprávy na Slovensku*. Obecné noviny. Ročník XX. Číslo 45.
- [3] DIAČIKOVÁ, A. 2008. (online). Interný a externý marketing knihovníka a informačného špecialistu. INFORUM 2008: 14. konferencia o profesionálnych informačných zdrojoch, 2008. s. neuvedené. Dostupné na <http://www.inforum.cz> (cit. 27. 4. 2009).
- [4] ĎAĎO J., PETROVIČOVÁ J., KOSTKOVÁ M. 2006. *Marketing služieb*. Bratislava : Epos, 2006. 295 s. ISBN 80-8057-662-9.
- [5] EGAN, J. 2008. *Relationship marketing. Exploring relational strategies in marketing* [Marketing vzťahov. Preskúmanie vzťahových stratégií v marketingu]. Gosport : Ashford Colour Press, 2008. 311 s. ISBN 978-0-273-71319-7.
- [6] GUMMESSON, E. 1994. Making relationship marketing operational [Aplikácia marketingu vzťahov]. In: *International Journal of Service Industry Management*, roč. 5, 1996, č. 5, s. 5-20. ISSN 0956-4233.
- [7] HARWOOD, T., GARRY, T., BRODERICK, A. 2008. *Relationship marketing – perspectives, dimensions and contexts* [Marketing vzťahov – perspektívy, dimenzie a súvislosti]. Glasgow : Bell and Bain, 2008. 242 s. ISBN 978-0-07-71142-0.
- [8] HOLLENSSEN, S. 2010. *Marketing management, a relationship approach* [Marketingový manažment, vzťahový prístup]. Harlow : Pearson Education Limited, 2010. 656 s. ISBN 978-0-273-70683-0.
- [9] KLIMENTOVÁ, L. 2008. (online). *Personálny manažment verzus personálny marketing*. Dostupné na internete: <http://www.law.muni.cz> (cit. 27. 4. 2009).
- [10] Ministerstvo vnútra ČR. 2005. *Veřejná správa v České republice*. Praha : Tlačiareň MV ČR. 2005. 120 s. ISBN: 80-239-4709-5.
- [11] PAYNE, A. 2006. *Handbook of CRM*. [Príručka CRM] Oxford: Butterworth-Heinemann, 2006. 438 s. ISBN 978-0-7506-6437-0.

- [12] ŠVANTNEROVÁ, L., KOLOŠTA, S. 2009. *Úloha územných samospráv v regionálnom rozvoji*. In: Acta Oeconomica No 26, 2009, ISBN 978-80-8083-916-1
- [13] VAŠTÍKOVÁ, M. 2008. *Marketing služeb*. Praha : Grada, 2008. 232 s. ISBN 978-80-247-2721-9
- [14] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- [15] Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samospráv obcí v znení neskorších predpisov
- [16] Zákon č. 128/2000 Sb. o obciach v znení neskorších predpisov.
- [17] Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a o změně některých zákonů.
- [18] Zákon č. 312 /2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.
- [19] VACEKOVÁ, G. – KUVÍKOVÁ, H. 2011. *Spolupráca medzi samosprávou a mimovládnyimi organizáciami*. In Sborník z mezinárodní konference „Veřejná ekonomika a správa 2011“. Ostrava : VŠB-TU Ostrava, Ekonomická fakulta, 2011. ISBN 978-80-248-2465-9.
- [20] VAŇOVÁ, A. 2006. *Strategické marketingové plánovanie rozvoja územia*. Banská Bystrica : UMB - Ekonomická fakulta, 2006. 140 s. ISBN 80-8083-301-X.
- [21] VAŇOVÁ, A., BORSEKOVÁ, K., FORET, M. *Importance of partnership and cooperation for territorial development*. In : Theoretical and Applied Economics, Volume XVII (2010), No. 10(551), pp. 73-8. ISSN 1841-8678

Kontaktní údaje

Ing. Filip Flaška, PhD.
e-mail: filip.flaska@umb.sk
tel.: 00421484462017

Ing. Katarína Petříková, PhD.
e-mail: katarina.petrikova@umb.sk
tel.: 00421484462728

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja
Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela
Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica.

Marketingové aktivity a životní prostředí

Dagmar Frendlovská

Abstrakt

Příspěvek věnuje pozornost obchodnímu dění v dnešním světě, kdy nemalá skupina současné populace nahlíží na marketingové a obchodní aktivity jako na příčinu velkého počtu ekonomických nedostatků a onemocnění. Hnutí na ochranu životního prostředí (environmentalismus) nám zachycuje skutečnou aktivní pomoc udržet podnikání v přijatelných a současnou dobou akceptovatelných mezích a normách.

Klíčová slova

Ochrana životního prostředí, environmentalismus, marketingové aktivity, cyklus životnosti výrobku, marketingový systém

Úvod

V době 21. století je již nepostradatelností věnovat nemalou pozornost svému okolí, ve kterém žijeme, ve kterém rozvíjíme své aktivity, ve kterém budujeme svoji kariéru či ve kterém plánujeme strávit zbytek našeho osobního či profesionálního života. V době, kdy již můžeme plně sčítat ztráty, které byly způsobeny špatným přístupem, zacházením či vnímáním životního prostředí je naší povinností si uvědomit, že pokud bychom pokračovali tempem ničení a ubližování přírodnímu prostředí, dojde zákonitě i ke zničení sama sebe coby jednotlivce, k likvidaci malých společností, ale i velkých kolosů, kteří produkují miliardové zisky. V období velkých technických a technologických vynálezů i pokroků, v době globálního propojení obchodních aktivit celého světa je již považováno za nutnost věnovat velkou pozornost právě okolí, ve kterém se nacházíme.

Hnutí na ochranu životního prostředí

V době, kdy hnutí na ochranu spotřebitelů se zamýšlí, zda marketingové systémy efektivně slouží potřebám spotřebitelů, příznivce hnutí na ochranu životního prostředí zajímá, jaké následky mají marketingové

aktivity na životní prostředí a jaké jsou náklady na uspokojení potřeb, přání a požadavků spotřebitelů. Pod spojením „**hnutí na ochranu životního prostředí**“ (environmentalismus) si lze představit veškeré organizované snahy občanů, podnikatelů a státních úřadů na ochranu a zlepšení životního prostředí. Stoupenci tohoto hnutí neagitují proti, jeho marketingu a spotřebě, ale pouze touží, aby lidé a organizace více dbali o životní prostředí.

Cílem marketingových systémů podle nich nemá být růst spotřeby, rozsahu výběru či nabídky pro zákazníky nebo spokojenosti spotřebitelů, ale především zvyšování celkové kvality života jak pro jednotlivce, tak pro veškeré okolí, ve kterém se nachází. A ta v jejich pojetí neznámá kvantitu či snad kvalitu spotřebního zboží a služeb, ale právě zmiňovanou kvalitu životního prostředí. Environmentalisté se dožadují, aby náklady na ochranu životního prostředí byly zahrnuty a začleněny do společného rozhodování spotřebitelů a výrobců. Takovéto úvahy environmentalistů jsou považovány masovou populací za správné a korektní, neboť budou-li se brát v úvahu případné další vznikající náklady, potom se s nimi bude moci kalkulovat od začátku úvahy prvotních myšlenek a projektů. Je nutné však upozornit na to, že je třeba, aby tyto náklady započítávaly všechny firmy, nikoliv jen ty, které již dnes myslí na naši budoucí generaci.

Vlny moderního environmentalismu

První vlnu moderního environmentalismu v USA zvršily již skupiny ochránců životního prostředí a spotřebitelů v šedesátých a sedmdesátých letech 20. století. Zneklidňovalo je ničení ekosystémů v důsledku vytěžívání dolů, kácení lesů, „kyselé deště“, narušení ozonové vrstvy, toxické a domovní odpady. Aktivisté hnutí poukazují také na zmenšování a zánik rekreačních oblastí a na zvýšený výskyt zdravotních problémů způsobených znečištěním ovzduší i vody a chemickým zpracováním potravin.

Druhou vlnu environmentalismu podnítila vláda, která v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století přijala zákony a regulace, které omezovaly dopady průmyslového působení na životní prostředí. Tato vlna způsobila otřesy některých průmyslových odvětví. Automobilový průmysl začal do automobilů zabudovávat nákladné katalyzátory. Balírný musely najít způsob, jak omezit odpady. Tato i jiná odvětví dlouho

odolávala tlakům regulací ochrany životního prostředí, obzvláště jejich rychlé zavádění neumožňovalo firmám, aby se na tyto změny mohly v předstihu připravit. Mnohé z nich si stěžovaly, že velké výdaje na ochranu životního prostředí omezily či snížily jejich konkurenceschopnost a v některých případech mohly pozitivně působit i na likvidaci menších firem.

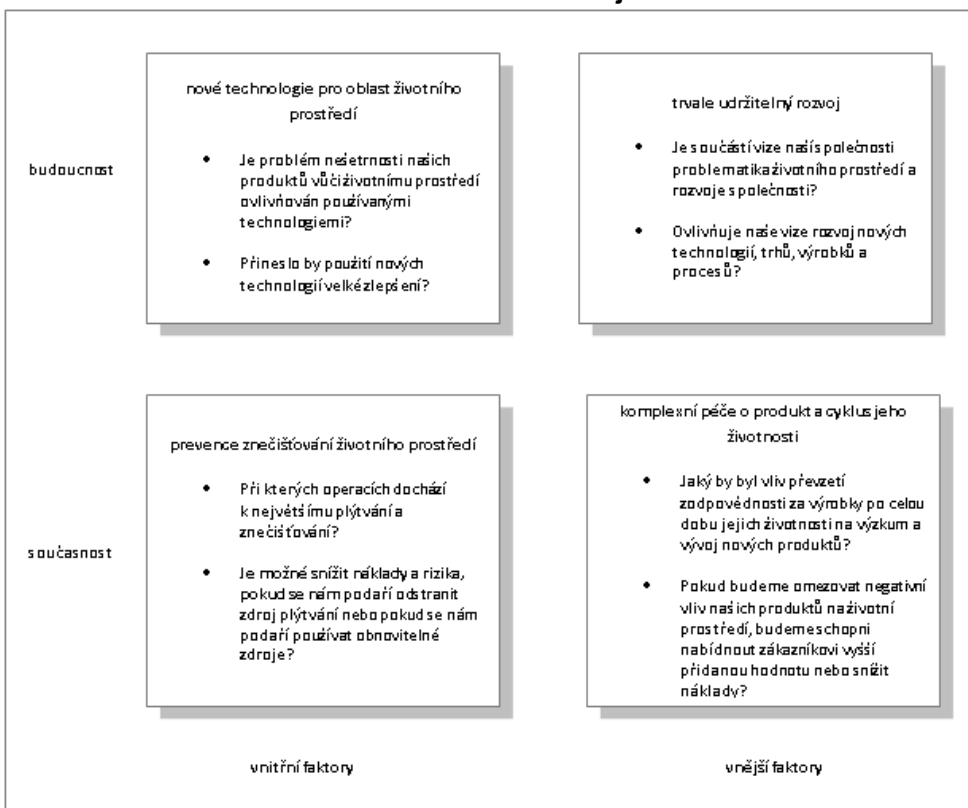
První dvě vlny environmentalismu se v současnosti propojují se třetí, nejsilnější vlnou, v jejímž rámci firmy přijímají odpovědnost za škody a za narušování životního prostředí. Úsilí hnutí se dnes přesouvá z oblasti protestů do oblasti prevence a od striktních zákazů k odpovědnosti za své činy a počínání. Stále více firem dnes přijímá strategii trvale udržitelného rozvoje a připravuje další strategie, které budou prospěšné pro životní prostředí a zároveň budou produkovat výdělků a zisky. Stuart L. Hart, který je odborník na plánování říká: „Před námi stojí úkol rozvinout globálně udržitelnou ekonomiku: ekonomiku, kterou je planeta schopna neomezeně podporovat. Je to obrovská výzva, ale také obrovská zodpovědnost“.

Strategie trvale udržitelného rozvoje

Nemalé množství společností všech rozměrů dnes již úspěšně připravuje strategie, které budou přínosné pro životní prostředí a ve stejném okamžiku jim budou produkovat zisky a dlouhodobou životnost.

Níže uvedený obrázek nám zachycuje matici se čtyřmi kvadranty, která může být použita firmami při rozhodování v rámci strategie trvale udržitelného rozvoje. V první a to na základní úrovni může firma začít s prevencí znečišťování ovzduší. Zmiňovaná prevence zahrnuje více než kontrolu znečištění, tj. odstranění odpadů ještě před jejich samotným vznikem. Firmy, které zdůrazňují prevenci, odpověděly tzv. programem „zeleného“ marketingu tj. vývojem ekologicky bezpečnějších produktů, recyklačních obalů a obalů, které se samy v přírodě beze zbytku rozkládají, zvýšenou kontrolou znečištění a energeticky účinnějšími operacemi. Tyto společnosti nám ukázaly, že umějí být tzv. „zelené“ a zároveň dokáží být konkurenceschopné a ziskové organizace.

Obrázek číslo 1: Matice trvale udržitelného rozvoje



Zdroj: Kotler P, Armstrong.G.: *Marketing*. 2004. Praha. Grada Publishing, a.s., ISBN 80-247-0513-3.

Na další úrovni mohou firmy vyzkoušet tzv. komplexní péči o produkt a jeho cyklus životnosti (product stewardship), v jehož rámci je nutno minimalizovat nejenom znečištění v důsledku výroby, ale všechny následky v průběhu cyklu životnosti výrobku. Mnoho společností dnes přijímá koncepci designu pro životní prostředí (design for environment - DFE), která spočívá v promyšleném přístupu k ochraně životního prostředí již ve fázi prvotního návrhu produktu. Návrh od samotného zrodu zboží myslí na jeho opětovné využití, na recyklaci a na zamezení negativních dopadů na životní prostředí. DFE pomáhá ochránit životní prostředí a může navíc přinášet firmě hojně zisky.

Ve třetí fázi strategie trvale udržitelného rozvoje firmy pohlíží do budoucnosti a plánují environmentální technologie (na udržení a ochranu životního prostředí). Mnoho společností, které dosáhly významného

pokroku v prevenci znečišťování životního prostředí a v zodpovědnosti za své výrobky, jsou stále omezovány svými stávajícími technologiemi.

Většina společností se v současné době orientuje na spodní levý kvadrant uvedené matice a nejintenzivněji investuje do prevence znečišťování životního prostředí.

Progresivní společnosti již dnes v praxi používají princip souhrnné péče o produkt a cyklus jeho životnosti a vyvíjejí nové environmentální technologie. Je třeba si však stále připomínat, že jen malé procento firem má v dnešní době dobře vymezenou vizi trvale udržitelného rozvoje. V případě, že se klade pozornost pouze na jednu nebo několik buněk v matici trvale udržitelného rozvoje nám ukazuje, že se nemyslí do budoucnosti, tedy takové jednání považujeme za krátkozraké a někdy i neprozíravé. V případě, že investujeme pouze do spodní části matice, potom to firmám přinese uspokojivou pozici na trhu, ale v budoucnosti budou velmi zranitelné. A naopak, velký důraz na horní část matice poukazuje na to, že firma má velmi dobrou vizi do budoucnosti, ale postrádá dovednosti k její implementaci. Z toho tedy vyplývá, že nejvýhodnějším východiskem pro firmy je zaměřit se a věnovat pozornost všem čtyřem dimenzím strategie udržitelnosti životního prostředí.

Životní prostředí v globálním marketingu

Starostlivost o životní prostředí a jeho opatrování vytváří pro globální marketing nové výzvy. S postupným odstraňováním bariér v mezinárodním obchodě a s globální expanzí trhů mají otázky životního prostředí na mezinárodní obchod ještě větší dopad. Země Severní Ameriky, Západní Evropy a dalších rozvinutých regionů vytvářejí striktní standardy ochrany životního prostředí. V USA bylo od roku 1970 přijato téměř třicet legislativních úprav na ochranu životního prostředí. Dohoda o vytvoření zóny volného obchodu pro teritorium Severní Ameriky (North American Free Trade Agreement – NAFTA) vytvořila speciální komisi k řešení otázek životního prostředí. Eco-Management a Audit Regulation Evropské unie udávají hlavní strategické směry pro samoregulaci ochrany životního prostředí.

Je třeba však vzít v úvahu, že politika ochrany životního prostředí v jednotlivých zemích je značně odlišná a v nejbližším období se bohužel nepředpokládá zavedení jednotných celosvětových ekologických norem. Země jako Dánsko, Německo či Japonsko mají svou ekologickou politiku

na velmi vysoké úrovni a zájem a očekávání veřejnosti v těchto zemích jsou rovněž nemalé, zatímco státy jako Čína, Brazílie, Indie nebo Rusko se v otázkách své politiky ochrany životního prostředí nacházejí teprve u zrodu.

Ekologické faktory motivující spotřebitele jedné země mohou mít minimální nebo nulový vliv na spotřebitele v jiné zemi. Pro mezinárodní korporace je velmi nesnadné vypracovat standardizované postupy a metody při ochraně životního prostředí, které by byly ve světě obecně platné a uznatelné. V současné době se vychází ze všeobecných zásad, které se upravují dle místních zákonů, vyhlášek a zvyklostí jednotlivých oblastí a zemí.

Závěr k ochraně životního prostředí v obchodním světě

Cílem velkých i malých firem se nesmí stát pouze úvaha o tom, jak odstraňovat následky znečištění životního prostředí, ale díky svým nemalým možnostem dělat a především vytvářet prevenci k tomu, aby nebylo třeba řešit následky špatného zacházení a chování firem různých rozměrů. Nutností států vyspělých ekonomik není se stát ojedinělými členy, kteří by dobře prosperují, tak stále myslí na prostředí, ve kterém žijí a prosperují. Nezbytností a nepostradatelností je zapojit celý svět nejen do moderního obchodování a využívání všech nástrojů pro současný rychlý život s marketingovými rysy, ale tyto globální a obrovské hráče daného trhu přimět k tomu, aby na jedné straně dobře prosperovali a využívali správných strategií, a na straně druhé, aby si stále a častěji uvědomovali důležitost zachování zdravého životního prostředí pro současnou, ale i budoucí generaci. Pokud dojde ke správnému a uvědomělému prozření, potom bude dobré se těšit ze všech obchodních úspěchů, které vždy budou mít na mysli životní prostředí jako článek, bez kterého nebude nikdo moci dlouho fungovat, prosperovat či existovat.

Literatura

- [1] Kotler P, Armstrong. G.: *Marketing*. 2004. Praha. Grada Publishing, a.s., ISBN 80-247-0513-3.
- [2] Kotler P.: *Marketing management*. 10. vydání. 2011. Praha. Grada Publishing, spol. s r.o. ISBN 80-247-0016-6

- [3] Vysekalová J.: *Chování zákazníka*. 2011. Praha. Grada Publishing, a.s., ISBN 978-80-247-3528-3.
- [4] Tomek G., Vávrová V.: *Jak zvýšit konkurenční schopnost firmy*. 2009. Praha. C.H.Beck. ISBN 978-80-7400-098-0.
- [5] Robbins P. S., Coulter M.: *Management*. 2004. Praha. Grada Publishing. a.s. ISBN 80-247-0495-1.

Kontaktní údaje

Ing. Dagmar Frendlovská, Ph.D.

Vysoká škola polytechnická Jihlava

Katedra ekonomických studií

e-mail: frendlov@vspj.cz, dagmar_frendlovska@gmail.com

Éthos a veřejný prostor

Martin Hemelík

Abstrakt

Příspěvek se zabývá některými obecnými aspekty a etickými vztahy a souvislostmi v oblasti fungování veřejné správy (veřejné služby). Pozornost je soustředěna na expozici samotného uchopení etiky a etického rozměru jednání těch, kteří veřejnou službu vykonávají. V takovém uchopení totiž nesmí scházet i reflexe jistých filosofických východisek a obecného ontologického založení. Základním účelem příspěvku je právě připomenutí těchto východisek a průřezu přítomnosti či absence jejich zohlednění v současných úvahách o činnosti ve veřejné správě (veřejné službě).

Klíčová slova

Éthos, etika, veřejná služba, veřejný prostor

Abstract

This paper deals with some general aspects and ethical relationships and connections in the field of public administration (public service). Attention is focused on exposure alone grasp of ethics and ethical dimensions of conduct of those who perform public service. In this grip is not meet, and some philosophical reflection of the general background and ontological foundation. The primary purpose of this paper is just a reminder of these bases and the projection of the presence or absence of their current account in considering the work in public administration (public service).

Key words

Ethos, ethics, public service, public space

V naší současnosti, která poněkud trpí nežádoucími společenskými, politickými a ekonomickými turbulencemi nejrůznějšího druhu, a ve společenských podmínkách jakési obecné roztrpčenosti a nedobré nálady se stávají etická témata společensky velice frekventovanými

a sama etika (ať už je toto slovo podle běžného zvyku míněno ve smyslu pojmenování zvláštní disciplíny lidského vědění, anebo ve smyslu obecného označení určitých momentů lidského chování a jednání) je často předmětem živých, až vzrušených veřejných diskusí.

To by samo o sobě bylo velice pozitivní, a pokud by to všechno vedlo ke skutečné nápravě věcí a příslušným korekcím lidského chování v nejrůznějších oblastech společenského života, bylo by to bezpochyby i esmírně žádoucí. Nicméně běžná každodenní zkušenost ukazuje spíše opak. Je třeba si povšimnout toho faktu, že čím více se hovoří a píše o těchto tématech, tím více se objevuje znepokojujících skutečností svědčících o nějakých problémech etického rázu, o mravních poklescích či morálně sporných skutcích a událostech. Samozřejmě, že v tomto ohledu platí známá korelace: Čím více se o něčem hovoří, čím častěji je to medializováno, tím více se objevuje znepokojivých věcí. To, co se dříve dělo skrytě, je nyní, zejména v médiích, odhalováno a veřejnost je více a více znepokojoována. Ale i když pomineme tuto zvětšovací optiku způsobenou leckdy až senzacechtivou medializací, přesto musíme konstatovat, že zvýšený zájem o etickou problematiku doposud příliš k nápravě nedobrého stavu nepřispěl.

Pokud pohlédneme do oblasti tzv. veřejného prostoru, tj. do oblasti, kam přirozeně spadá veřejná správa či veřejná služba, je uvedená okolnost ještě markantnější, neboť oblast veřejného prostoru je v tomto směru nesmírně pečlivě sledována a neustále mapována. Nabízí se proto otázka, zda jsou vskutku produktivní všechny často až příliš vzletné politické a žurnalistické řeči, plamenné promluvy, mediálně široce prezentované úvahy o etice, mravnosti, morálce (a to za situace, kdy se bohužel příliš mezi jednotlivými pojmy nerozlišuje a není jasné, zda znamenají totéž či nikoli), zda vedou k nápravě věcí veřejných, zda skloňování slova etika ve všech pádech vede k tomu, že skutečnost sama a zejména jednání a chování lidí ve veřejném prostoru se stává více a více etickým.

Mám za to, že tomu tak není. Bylo by možno podat mnohé doklady toho, že nejen skvěle prováděné rétorické výkony, ale i dobrými úmysly vedené aktivity se často míjejí s předpokládanými účinky a k nápravě nedobré situace nevedou. Nechci se však věnovat výčtu těchto dokladů. Dle mého soudu si stačí například uvědomit skutečnost, se kterou se můžeme setkat. Jednou z aktivit, která se v současné době rozšířila, je

sestavování nejrůznějších souborů morálních pravidel a požadavků na jednání a chování lidí v té či oné oblasti. Často jsou tyto soubory označovány jako etické kodexy. Je-li však ve vztahu k nějaké lidské činnosti sestaven, sepsán a dán na vědomí všem angažovaným etický kodex, tj. soustava určitých principů k této činnosti se vážících, ještě zdaleka tento fakt negarantuje to, že se u těch, jež tuto činnost vykonávají, podstatným způsobem stane jejich jednání a chování mravnějším. Mimo jiné tomu tak je proto, že tyto kodexy jsou často spíše oktrojovány, aniž by si je ti, činností kterých se týkají, skutečně vědomě a plně osvojili.

V osmdesátých letech minulého století se v některých západních státech pod vlivem silného společenského tlaku postupně začala prosazovat vlna reformem v oblasti veřejné správy. Obecně se toto reformní hnutí označovalo *New Public Management*. Jeho základní principy (jako je tzv. kontraktování (*contracting*), Společný hodnotící rámec (*model CAF*) či tzv. *benchmarking*, tj. měření a analýzy procesů a výkonů organizací a jejich následné zlepšení na základě principu učení se od druhých) začala uplatňovat například tehdejší premiérka Margareth Thatcherová ve Velké Británii, ale stejně tak se postupně prosazovaly na Novém Zélandě (kde byly dosaženy v jejich zavádění největší úspěchy), v Austrálii, Kanadě a USA, ale také v Evropě v Nizozemí, Dánsku, Německu a jiných zemích. Celá oblast *New Public Management* obsahovala řadu originálních metod řízení, jež do té doby byly využívány především v sektoru soukromém.

Hlavní cíle tohoto hnutí se daly shrnout do zkratky v podobě tří písmen „*EEE*“, tj. počátečních písmen tří anglických slov *economy*, *effectiveness*, *efficiency* – ekonomie, efektivita, účinnost. Jistě, už na první pohled to byly a jsou cíle smysluplné, chvályhodné, správným směrem orientující a jaksi odpovídající tomu, co bylo a je bezpochyby nutno po fungování veřejné správy (veřejné služby) požadovat ve společenských podmínkách konce 20. a počátku 21. století. Proto nebylo nic podivuhodného na tom, že hnutí a aktivity s ním spojené slavily poměrně značný úspěch a měly vcelku pozitivní vliv na chod veřejné správy.

Poměrně záhy se však začalo ukazovat, že bude-li ve veřejné správě (veřejné službě) sledováno pouze to, co vyznačují tato tři E, bude sice tato správa (služba) výkonnější a spolehlivější, což je jistě velice žádoucí,

avšak zároveň v ní postupně budou méně a méně respektovány, resp. zasouvány do pozadí, potlačovány či dokonce budou zanikat hodnoty, které jsou pro **veřejnou** správu (**veřejnou** službu) a její skutečně smysluplné a maximální efekt přinášející fungování v zásadě nenahraditelné. Jedná se především o hodnoty typu: **spravedlnost, čestnost, rovnost, nestrannost, slušnost** a **odpovědnost**, a spolu s nimi také další vysoce důležité charakteristiky: **legalita, integrita a transparentnost**.¹

Ti, kteří jsou bezprostředně angažováni ve výkonu veřejné správy, i ti, pro které je tato oblast předmětem teoretického zájmu, si naštěstí této skutečnosti povšimli. Proto dnes už existuje celá řada studií, které poukazují na to, že pro veřejnou správu či veřejnou službu charakteristiky obsažené v oněch třech písmenech E nedostačují, nýbrž že tyto požadované charakteristiky musí být doplněny o to, co je vyjádřeno čtvrtým písmenem E, které by mělo být doplněno – totiž „E“ jako *ethics*, tedy etika. Teprve snaha zaměřená k tomu, co je vyznačeno čtyřmi písmeny „EEEE“, může vést k opravdovému zdokonalení činností ve sféře veřejné správy (veřejné služby). Potvrdilo se tak známé pravidlo o tom, že pokud se v nějaké lidské činnosti sledují jen určitá kritéria (v tomto případě kritéria ekonomické efektivity a účinnosti), vede to v konečném důsledku k určité jednostrannosti a jednostrannost vždy znamená nějakou deformaci, nějaký posun nežádoucím směrem.

V tomto smyslu je úloha těch, v jejichž kompetenci je koncipování a fungování veřejné správy (veřejné služby) a kteří vytvářejí a prosazují jeho pravidla, vcelku jasná a řada aktivit také svědčí o často velmi upřímné snaze činovníků, již řídí a kontrolují sféru veřejné správy, tomuto úkolu dostát. V posledních letech (ve světě i u nás) vznikla například celá řada etických kodexů či souborů etických standardů chování pracovníků ve veřejné správě, které by měly mít blahodárny a účinný vliv na sféru veřejné správy či veřejné služby – kupříkladu *Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě*, *Modelový kodex chování veřejných úředníků*, *Kodex správního chování* atd.

¹ Ve studii zaměřené na etickou komparistiku, kterou OECD nechala vypracovat na základě výzkumu ve 29 členských zemích, se dostalo právě těmto hodnotám nejvyššího ocenění. Viz *Etika ve státní službě*, cit. dle http://is.muni.cz/th/56068/esf_b/Statni_sluzba_a_etika.txt. (Dne 28. března 2012.)

Nejsou to však pouze různé etické kodexy (jejichž působení, jak jsem se již zmínil, je mnohdy přinejmenším problematické). Praxe správně prokazuje, že velice významnou úlohu hraje, resp. měl by hrát důraz na rozhodující přínos etického vzdělávání budoucích stejně jako stávajících pracovníků veřejné správy. A právě u tohoto bodu bych se chtěl zastavit a exponovat jeho několik spíše obecnějších či teoretičtějších momentů. Soudím, že je to jeden z klíčových momentů v řešení problému, jak vskutku reálně připojit ke třem E to čtvrté, resp. lapidárně vyjádřeno: „jak dostat etiku a etické chování a jednání reálně do hry tak, aby nebylo pouze jakýmsi vnějším rámcem, ale naopak vnitřní, integrální součástí“.

Rád bych totiž svým vystoupením podpořil názor, který říká, že má-li být chování úředníků či pracovníků veřejné správy zdokonalované v etickém smyslu, pak je třeba klást důraz na motivaci, na podněcování k dobrému chování a správnému jednání, na uplatňování základních etických hodnot a z nich odvozovaných a na nich spočívajících způsobů chování a jednání. (V anglickém jazyce se takový přístup označuje jako „*integrity-based ethics management*“.) A to vše nemůže být zajišťováno jinak než prostřednictvím permanentního etického vzdělávání.

Problém ovšem tkví v tom, zda je systém vzdělávání v etice dobře nastaven, zda je vždy správně přístupováno k výuce etických témat, zda existuje vůbec metodologicko-pojmové jasno v tom, co se míní etikou, mravností, morálkou atd. Zdá se, při bližším prozkoumání nejrůznějších přístupů obsažených v řadě studií, odborných pojednáních, metodických konceptů apod., že právě v těchto nejzákladnějších otázkách, v těch nejobecnějších přístupech přílišné jasno nepanuje a celé nastavení vykazuje přinejmenším metodické nedostatky.

Z toho pak plyne i jistá zmatenost celého založení a provozování etického vzdělávání. Na některé z těchto nedostatků bych rád ve svém příspěvku poukázal s tím, že mým záměrem není podat zde „konečné vyřešení“ tohoto problému. Takový cíl ostatně po mém soudu není ani možno dosáhnout, lze však, jak předpokládám, alespoň poukázat na určité nedostatky a tím nasměrovat zmiňované procesy žádoucím směrem.

Chceme-li vnést do nějaké oblasti větší metodické jasno, pak samozřejmě existuje vícero cest, které k něčemu takovému vedou. V podobných případech se ovšem vždy osvědčilo začít od etymologie slova, které tuto oblast vyznačuje. Pokusme se tak učinit i zde.

V běžně užívaných metodických rozborech, příručkách a kompenciích se autoři povětšinou spokojí s tím, že odkáží na řecký, popřípadě latinský původ slov „**éthos**“ (odtud etika) a „**mos**“ (odtud morálka) s tím, že tato slova lze nejlépe přeložit českými slovy „**zvyk, obyčej, mrav, ale také zákon, pravidlo** apod.“ To vše má bezesporu svůj význam a je to do jisté míry pravdivé. Nikoli však úplně a právě v této insuficienci použitých překladů a z ní odvozovaných závěrů je skryt určitý problém, který bych rád exponoval.

Řecké slovo „**ἦθος**“ znamenalo původně ve starověké řečtině nejen to, co bychom v našem jazyce nejlépe vyjádřili asi jako „**zvyk, obyčej, povaha, myšlení, smýšlení, chování se**“, ale zejména a v první řadě jako „**místo pobývání, bydlení, místo, ve kterém se člověk setkává s tím, čemu má být nablízku**“. Neměli bychom si však představovat, že se tím mínilo pouze nějaké obydlí či materiální prostředky, které člověka obklopovaly. Oním „**místem pobývání**“ mínili Řekové především jakýsi prostor člověčenství, tj. prostor, v němž se člověk setkává s tím, co náleží jemu samotnému jako takovému. (Filosofové by řekli, že to náleží k tzv. bytnosti člověka.) Ještě jinak řečeno: éthos umožňoval a byl podmínkou toho, aby člověk byl, resp. stával se skutečně lidskou bytostí, neboť v tom, co je označeno tímto slovem, byl nablízko toho, co ho k lidství pozvedalo. (Jak patrně, s tím souvisí i ten další, daleko známější výklad slova éthos – totiž byl nablízku toho, co mu umožňovalo naučit se respektovat určité obyčeje, osvojit si určité smýšlení a chování se, které ho činilo lidskou bytostí.) Pro ilustraci uvedme, že Herakleitos Efezský říkával: „*Ethos anthropo daimon.*“ (Božství je éthosem člověka.) – to znamená, že bohové jsou těmi, kterým je-li člověk nablízku, osvojuje si to, co ho vede směrem ke skutečně lidskému chování a smýšlení. Jiný známý řecký filosof Sókratés hovořil o tom, že v rozhodujících otázkách, tj. v těch, v nichž je nutno uplatňovat éthos, mu radí „daimonion“ (jakýsi duch, bůh uvnitř něho samotného.) Na základě takového „éthos“ se člověk pozvedává k člověčenství, tj. k tomu, čím by měl být.

Samozřejmě nemusíme vůbec teologizovat jako staří Řekové, ba v naší poměrně značně sekularizované společnosti by to asi nebylo na místě. Pro mnohé z nás totiž božství už dávno tento význam a smysl v sobě nenese. Co bychom však rozhodně měli následovat, to je onen způsob rozumění původnímu smyslu a významu slova „éthos“. Zamyslíme-li se alespoň trochu či zběžně nad tím, co jsem uvedl, ukáže se, že to, co označíme za vsutku „etické“, tj. nějak vázané na étos, je především tím,

co je, resp. mělo by být vlastní člověku jako zvláštní biologické entitě nadané rozumností.

Zdá se, že současné úvahy o etice, ať už jsou to úvahy o etice ve veřejném prostoru, o etice v soukromém sektoru, o etice v rodině, o etice ve škole, obecně o etice v lidských vztazích atd. tento rozměr, tento ohled ne vždy sledují. Pokud však v takových úvahách chybí, pak se vlastně nejedná o úvahy vskutku etické, tj. úvahy dotýkající se samotných bytostných základů člověka, spíše jde o úvahy o morálních aspektech lidského jednání a chování (jen připomenu: morálka je odvozována od latinského slova „**mos**, oris, m., plural **mores**“, které v sobě nese následující významy: **mrav, zvyk, obyčej, vůle, řád, předpis, pravidlo, zákon**“), tj. o určitých společensky přijímaných pravidlech a o nejrůznějších mechanismech, které mají etablovat tato pravidla tam, kde schází, o tom, co by mohlo toto etablování posílit a garantovat atd. A zároveň se většinou takové úvahy s etikou v silném slova smyslu, tedy etikou jakožto jistou teorií mravnosti a teoretickým základem úvah o morálních pravidlech, mívají, a proto nejsou dostačující. Pro ještě lepší pochopení těchto souvislostí lze uvést pěkné rozlišení, které se používá v anglosaském světě. Podle tohoto rozlišení je etika tzv. *matter of knowing* (záležitostí poznání), kdežto morálka je tzv. *matter of doing* (záležitostí konání, jednání)

Jestliže jsem řekl, že samotná skutečnost toho, že je alespoň zčásti reflektována nezastupitelná úloha etiky ve fungování veřejné služby či veřejné správy, je veskrze pozitivní, pak nelze zůstat pouze u tohoto konstatování, musím k tomu zároveň dodat, že pokud není zohledněn i hlubinně lidský charakter toho, co, ač je principiálně etické, nebude vždy v rámci současného způsobu pěstování etiky a vzdělávání v etice zachyceno, tj. toho, co činí člověka člověkem, pak vlastně nikdy nebude možno dosáhnout skutečné nápravy věcí veřejných ve smyslu jejich zásadního etického zdokonalení.

Zkusme použít trochu jinou formulaci: Základem všech úvah o etice, o étosu jakožto základu vši morality (nikoli o morálních pravidlech, neboť tato pravidla mají v zásadě velice proměnlivý a společensky i dobově podmíněný charakter) nebo, chcete-li, o mravnosti, musí být snaha porozumět člověku v tom, co ho dělá člověkem. Teprve od určitého porozumění lidské esenci (více filosofickým jazykem vyjádřeno: porozumění povaze bytí lidsky jsoucího) je možné odvozovat základní

system lidských hodnot. A přirozeně lidské hodnoty by měly tvořit opěrný systém všech dalších hodnotových žebříčků včetně těch, které musí nalézat uplatnění ve veřejné službě či veřejné správě.

Z uvedeného je patrné, že rovněž úvahy o úloze etiky v oblasti veřejné služby či veřejné správy, tj. o úloze etiky ve veřejném prostoru, by měly mít právě takový fundament, nebo, jak by řekli filosofové, ontologický základ. V konkrétním provedení pak musí být snaha o zohlednění etického charakteru veřejné služby opřena, či přímo musí pramenit z toho, že veřejná služba či veřejná správa se dotýká bytostně právě toho prostoru, ve kterém se každý člověk (i společnost jako celek) setkává, resp. měl by setkávat v rozhodující míře s tím, co je mu jako člověku blízké, co je nablízku jeho člověčenství.

Myslím, že pokud se budeme pohybovat v této možná až příliš teoretické rovině, bude panovat mezi nejrůznějšími odborníky v zásadě všeobecný souhlas. Zároveň je však zcela přirozené položit následující otázky: Jak to všechno zařídit? Jak všechno nastavit tak, aby se ve veřejném prostoru plně prosazovalo jednání a chování lidí, které by opravdu pramenilo z etického či mravního základu?

Nejsem žádný odborník na veřejnou správu (přicházím s ní tu a tam do styku jako obyčejný klient) a nechci proto vcelku beze smyslu konstruovat nějaké převratné návrhy a originální postupy. Spíše si dovolím naznačit v jakési souhrnné podobě některé obecné předpoklady či podmínky toho, aby z-mravnění, resp. u-mravnění veřejného prostoru (který se v minulých desetiletích u nás bohužel především spíše zne-mravňoval) bylo možné a proveditelné.

Jaké by tedy měly být předpoklady a podmínky úspěšnosti zavádění etických principů a hodnot do praxe v oblasti veřejné správy či veřejné služby? Po mém soudu by bylo třeba soustředit pozornost na následující:

1. Pokud má být jednání člověka mravné (etické) za jakýchkoli okolností, pak nemůže být pouze externě přikazováno či nařizováno nebo dokonce vynucováno sankcemi či psychologickým tlakem. Jestliže zůstanou všechny snahy o zmravnění veřejného prostoru v rovině produkce nových a nových morálních kodexů nebo jim podobných předpisů, bude tato snaha nutně planá a v podstatě bez efektu. I když budou

obsahovat skvělým způsobem exponované principy mravnosti a základní eticky pojaté hodnoty, zůstanou-li pouze v podobě (vůči člověku) takto vnějšně podávané a nebudou-li náležitě interiorizovány, tj. vnitřně osvojeny, pak vlastně nebudou k ničemu. Jestliže také případné vzdělávací aktivity v oblasti etické přípravy pracovníků veřejné správy (veřejné služby) budou nastavovány pod tímto zorným úhlem, pak ani ony nepřinesou žádoucí efekt.

To, z čeho mravné jednání a chování vyrůstá, musí být niternou záležitostí pracovníků veřejné služby. Normy chování, pravidla jednání nemohou být dány jen v imaginárním světě výzev, doporučení, kodexů, či nařízení, příkazů, zákazů. Nejsou-li tzv. interiorizovány (tj. zvnitřněny), nemohou se stát integrální součástí celkového přístupu pracovníků veřejné služby, zůstávají ve vnějšku a lidství (ve smyslu plně lidského charakteru jejich jednání, chování a smýšlení) oněch pracovníků jimi zůstává nedotčeno. Mravnost z pohledu etiky má charakter vnitřní odpovědnosti a tato vnitřní odpovědnost člověka jako člověka bytostně určuje.

2. Niternou záležitostí se však mravní jednání a chování nestane nějakým jednorázovým školením, byť sebedelším. Pokud nastává (a ona bohužel nastává) situace, že plně fungující a vědomé osvojení se etických principů u pracovníků veřejné správy chybí, pak je to většinou důsledek mnoha faktorů působících v jejich ontogenezi (tedy individuálním vývoji), tj. například výchovných selhání rodiny, vlivů nejrůznějších společenských skupin a politických či ideologických názorů a stanovisek a posléze samozřejmě i různých forem vzdělávání.

Absenci vědomého osvojení si základních etických principů (lidských hodnot) lze postupně napravovat pouze velice soustavným působením v nejrůznějších rovinách a bezesporu také předkládáním či demonstrací určitých předobrazů a vzorů chování a jednání. („*In margine*“ si dovolím poznamenat, že právě osobní příklad považuji za nesmírně důležitý a v současné době v řadě ohledů nedoceněný předpoklad interiorizace mravních principů.) Spolu s tím ale musí být také stále v různorodých souvislostech zdůrazňováno to, co bych nazval „étosem práce ve veřejné správě či veřejné službě“, tj. to, že v jakékoli činnosti naplňující smysl a význam veřejné správy (služby) by se mělo především a zejména

manifestovat alespoň základní či rámcové porozumění tomu, čím jest člověk.

3. Odvažuji se tvrdit, že jednou z nezbytných součástí tohoto celistvého působení by mělo být ukázání cesty k tomu, čeho si byl již před více než dvěma sty lety dobře vědom jeden z nejvýznamnějších myslitelů osvícenské éry, německý filosof Immanuel Kant. Podle jeho názoru je základem porozumění charakteru bytí lidsky jsoucího uvědomění si toho, že člověk je bytost nejen nadaná rozumem či myšlením (rozumovým kalkulem), ale že je především bytostí mravní, která má v sobě samé nejvyšší zákon lidství, tj. mravní zákon neboli, jak ho nazýval Kant sám, kategorický imperativ. Jeho jádro formuloval Kant několikerým způsobem, avšak z našeho hlediska je nejdůležitější formulací tato: „Jednej vždy tak, abys v druhém člověku nespatořoval pouze prostředek, ale vždy též účel veškerého jednání.“ Člověk sám je nejvyšším účelem. Pokud kdokoli ve svém jednání a chování (ať už je jakéhokoli druhu a odehrává se v jakékoli sféře) tento nejvyšší zákon respektuje, je schopen dobře vnímat lidství (nebo jeho případný nedostatek či úbytek) nejen u sebe, ale také či především u těch druhých. V tomto smyslu také bude jednání a chování jedince, ať už je v pozici pracovníka veřejné správy, veřejné služby, či jakékoli jiné, jednání a chováním vpravdě etickým. Právě tento Kantův odkaz by měl být ve stále větší míře zohledňován. Jestliže se jeho náplň nepromítne do úvah o tom, co je a co není etické, budou tyto úvahy pouhým planým teoretizováním.

Pokusím se celou záležitost demonstrovat na příkladu toho, čemu se říká etický paradox. Většinou bývá charakterizován jako nastalý konflikt mezi mravním příkazem, jehož respektování je pozitivní (je dobré samo o sobě) z hlediska étosu jedince i celé společnosti (například příkaz: „Nepokradeš!“), a tím, co přináší společenská realita. V ní se totiž lidé jaksí empiricky neustále ověřují, že pozitivní zvláště z hlediska jedince je pravý opak mravního příkazu. Téměř každodenně se setkávají s tím, co by bylo možno charakterizovat následující tezí: „Pokradeš-li, porušíš sice nějaké mravní přikázání, ale na druhé straně získáš majetek, postavení, úspěch, a skrze to dokonce i náležitý respekt mezi ostatními lidmi.“

Jinak řečeno – konání dobra se nevyplácí, naopak konání zla přináší uspokojení z náležitého naplnění potřeb, tedy přináší to, čemu se často

říká štěstí. „Být šťastný“ však je přece společensky uznávaný a žádoucí cíl. Proto se v tomto smyslu stává „být šťastný“ morálně nadřazenou hodnotou. Etické principy se dostávají do rozporu se společenskou konvencí, tj. morálkou. Je-li hodnota „být šťastný“ natolik společensky žádoucí, že jsou různé cesty k jejímu dosažení morálně ospravedlnitelné, pak se zde vskutku manifestuje jistý paradox – paradoxní rozpor mezi mravními příkazy a společenskými konvencemi.

Z hlediska toho, co jsem uvedl o povaze etiky a etického jednání, se však o neřešitelný paradox nejedná. Aby však bylo řešení na dohled, je nutno si uvědomit, že z hlediska toho, že mravní, etické je totéž co lidské, je pak nemravné, neetické totéž, co nelidské. Čím méně tedy dbáme etiky (mravnosti), tím méně jsme lidskými bytostmi a vice versa.

Tento v zásadě ryze kantovský přístup jsem v různých úvahách o etice veřejné služby nikde nenašel. A přitom právě jeho sledováním je možné určitým způsobem rozřešit i etický paradox. Onu efemérní úspěšnost, ony vezdejší pomíjivé statky skutečně může získat i ten, kdo jedná zle, bez starosti o tohoto druhého, ba dokonce s vůlí ho poškodit. Tímto způsobem může nabýt mnohého z toho, co je společenskou konvencí považováno za žádoucí.

Nicméně skutečnost, že to získal nemravně, neeticky, svědčí o tom, že není schopen rozumět lidství ani v druhých, ani sám v sobě. V tom případě platí „z hlediska vyššího principu mravního“, abych použil veleznamého obratu, že čím více nerespektujeme kantovský kategorický imperativ, tím méně jsme, resp. měli bychom být v očích svých i v očích těch druhých lidskými bytostmi. Důležitá je ovšem bezpochyby schopnost uvědomit si něco takového. V tomto smyslu soudím, že mnozí žijí v „blažené nevědomosti“ neschopni něco takého identifikovat a uvědomit si. Zde musí právě svou nezastupitelnou úlohu sehrát soustavně prováděné vzdělávání.

Uvedu ještě jeden ilustrativní příklad, pomocí něhož se lze orientovat i v problematice tzv. epikií, tj. vhodných porušení nějakých obecně uznávaných pravidel. (Řecký výraz „**ΕΠΙΕΪΚΕΙΑ**“ lze přeložit jako „**příhodnost, vhodnost**“.) Co se tím míní?

V zásadě se jedná o možnost porušit nějakou normu, pravidlo, případně zákon v situaci, kdy je jeho uposlechnutí nemožné proto, že je v kolizi s nějakým vyšším pravidlem, nebo je nemravné apod. Pokud principu epikie někdo vhodně použije, může to být velice smysluplné. Avšak tento

význam či smysl lze uvažovat jen ve vztahu k (z hlediska nejvyšších principů mravnosti) nižším hodnotám a normám, tj. například k vezdejšímu zákonům. V případě nejvyššího mravního zákona – kantovského kategorického imperativu – něco takového jako epikie nemá žádný smysl. Ostatně jak by mohlo, je-li ve hře nejvyšší mravní princip. Z toho také plyne, že případné užití epikií předpokládá značnou mravní vyzrálou a dobré osvojení si etických principů. Nelze než znovu opakovat: Zde musí právě svou nezastupitelnou úlohu sehrát soustavně prováděné etické vzdělávání.

V samotném závěru svého příspěvku bych rád zmínil ještě jeden aspekt. Někdy se vztahuje celý problém skutečného uplatnění etických principů ve veřejném prostoru k tomu, že pracovníci veřejné správy (služby) se musí řídit nejen platnými zákony, předpisy a normami, ale také svým svědomím. To zní sice velmi přijatelně, ba až jaksi samozřejmě, avšak je v tom skryt jeden podstatný problém. Ten plyne z toho, že se někdy právě kategorický imperativ se svědomím ztotožňuje. Po mém soudu takový přístup není správný, ba ani přípustný.

Mravní zákon v nás je totiž filosoficky vzato „zákon nejvyšší kategorie“, tedy jest neměnný a stálý, ničím nepodmíněný, ostatně proto ho Kant nazval kategorickým, na rozdíl od imperativů hypotetických, tedy podmíněných. Svědomí jednotlivého člověka takto neměnný charakter nemá a nemůže mít. Naopak mělo by se vyvíjet, mělo by být vzděláváno, vychováno, a to právě směrem k uvědomování si tohoto nejvyššího principu. „Výchova svědomí“, mohu-li takový termín použít, opět není ničím jiným než záležitostí vysoce soustavného vzdělávacího a výchovného působení.

Závěr

Bude-li se snaha o eticky významné povznesení a zdokonalení veřejné správy (služby) opírat o výše uvedené přístupy, bude to nejen výrazem všeobecného respektu k tomu, co původně étos a etika znamenaly, tj. k tomu, co činí člověka člověkem ale především a zejména to povede k tomu, že se jednání a chování pracovníků veřejné správy či veřejné služby bude orientovat tím správným směrem.

Literatura

- [1] Vaněk, J.: *Principy obecné, ekonomické a informační etiky*, 1.vyd., EUROLEX BOHEMIA, Praha 2005, ISBN 80-86861-54-6.
- [2] Anzenbacher, A.: *Úvod do etiky*, Zvon, Praha 1992, ISBN 80-7113-111-3
- [3] Dolista, J.: *Etika zaměstnance veřejné správy*, VŠERS České Budějovice, 2006, ISBN 80-86708-20-9
- [4] Chapman, R. A.: *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*, SLON, Praha 2003, ISBN 80-86429-14-8
- [5] Heidegger, M.: *Dopis o humanismu*, Ježek, Praha 2000

Kontaktní údaje

Doc. PhDr. Martin Hemelík, CSc.
Prorektor pro tvůrčí činnost
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16
586 01 Jihlava
tel.: +420 567 141 154
e-mail: hemelik@vspj.cz

Vklad strategických dokumentů k rozvoji regionu

Martin Hyský

Abstrakt

Představení Programu rozvoje Kraje Vysočina jako základního střednědobého plánovacího dokumentu kraje a dalších strategických a koncepčních dokumentů schvalovaných v rámci výkonu samostatné působnosti kraje. Provázanost jednotlivých strategií. Prezentace finančních nástrojů určených k naplňování strategií a koncepcí, kvantifikace multiplikačního efektu nástrojů.

Klíčová slova

Program rozvoje kraje, Kraj Vysočina, strategické a koncepční dokumenty, finanční nástroje, Fond Vysočiny

Úvod

Účelem příspěvku je představit základní strategický dokument, kterým je Program rozvoje Kraje Vysočina a dále ostatní koncepční dokumenty, které má kraj zpracovány za účelem efektivního rozvoje regionu. Součástí příspěvku je i představení finančních mechanismů, které postupně vedou k naplňování účelu koncepčních dokumentů. Nejvýznamnějším nástrojem je Fond Vysočiny, tedy instrument, který byl následován několika dalšími kraji České republiky.

Program rozvoje Kraje Vysočina

Kraj Vysočina, stejně jako další kraje České republiky v souladu se zákonem č. 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje zpracovávají v rámci své samostatné působnosti program rozvoje svého území, a to „*podle svých potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj svého územního obvodu*“. Jedná se o plánovací dokument střednědobého charakteru s platností na 4 – 5 let, který je v případě Kraje Vysočina nazván Program rozvoje Kraje Vysočina (PRK).

Vůbec první PRK byl vytvořen firmou GAREP v listopadu 2000 ještě před ustavením Jihlavského kraje, první aktualizace se PRK dočkal poměrně brzy – a sice již v roce 2002 a další v roce 2004. Tyto aktualizace již byly kompletně zpracovány pracovníky krajského úřadu, stejně jako v případě aktualizace poslední, na které byly započaty práce na jaře 2009. Jednotlivá opatření byla zpracována na úrovni odborů krajského úřadu. Návrhy byly projednány v příslušných komisích rady kraje a výborech zastupitelstva kraje. V další fázi materiál jako celek připomínkovali zastupitelé, kteří se s ním měli možnost seznámit na pracovním semináři. K návrhu aktualizovaného dokumentu se mohly vyjádřit i partnerské organizace – např. nevládní neziskové organizace, agrární a hospodářská komora, úřady práce, Sdružení obcí Vysočiny, Regionální rozvojová agentura Vysočiny, atd. Připomínky vzešlé od zastupitelů a dalších zainteresovaných byly vypořádány na úrovni příslušných odborů, komisí rady a výborů zastupitelstva kraje. Po této proceduře následovalo posouzení koncepce z hlediska vlivu na životní prostředí, vlivů na veřejné zdraví a vlivů koncepce na Evropsky významné lokality a Ptačí oblasti Natura 2000, a to včetně veřejného projednání. Hodnocení bylo ukončeno závěrečným stanoviskem MŽP. Celý proces byl uzavřen v prosinci 2011 schválením dokumentu v zastupitelstvu kraje.

PRK je tvořen třemi dokumenty, jedná se o Profil Kraje Vysočina, SWOT analýzu Kraje Vysočina a programovou část.

- **Profil** Kraje Vysočina představuje úvodní analytickou část PRK, při jejíž tvorbě je využíváno množství statistických dat. Profil je aktualizován a předkládán k projednání zastupitelstvu kraje jednou za 7 – 9 měsíců tak, aby byla zachována aktuálnost údajů a tím i vypovídací schopnost dokumentu. Poslední aktualizace této části PRK byla projednána v zastupitelstvu kraje v březnu 2012.
- **SWOT analýza** Kraje Vysočina definuje silné a slabé stránky kraje, možné hrozby či příležitosti.
- **Programová část** definuje na základě zjištění v analytické části a SWOT analýze základní rozvojové směry na úrovni prioritních oblastí. Prioritních oblastí je celkem šest a jsou dále rozpracovány do úrovně opatření a aktivit. U každého opatření mohly být naformulovány až tři přednostní aktivity. Těmito prioritními oblastmi a jejich zaměřením jsou:

PO 1 Podnikání, zaměstnanost, vzdělávání, výzkum, inovace (podpora malých a středních podniků, mezinárodní a přeshraniční spolupráce, rozvoj vzdělávací soustavy, podpora výzkumu, vývoje a inovací);

PO 2 Zdravotnictví a sociální služby, volnočasové aktivity (zdravotní a sociální péče, sport, tělovýchova);

PO 3 Technická infrastruktura (bytová výstavba, doprava, vodní hospodářství, ICT, energetika, územní plánování, krizové řízení);

PO 4 Venkov, multifunkční zemědělství, lesní hospodářství (venkovská sídla, udržitelné zemědělství a lesní hospodářství);

PO 5 Životní prostředí (krajina, hospodaření s odpady, obnovitelné zdroje energie, místní Agenda 21);

PO 6 Cestovní ruch a péče o kulturní dědictví (rekreace a cestovní ruch, kultura a památková péče).

Ostatní koncepční dokumenty Kraje Vysočina

Většinou se jedná o oborové koncepční materiály, které vznikají jednak z vlastní iniciativy samosprávy, či úřadu a dále o dokumenty vypracované na základě povinnosti uložené zákonem. Mezi dokumenty zpracovávané z vlastní iniciativy patří např. Koncepce volnočasových aktivit v kraji, Zdravotní plán Kraje Vysočina, Pátevní silniční síť Kraje Vysočina, Koncepce prevence kriminality Kraje Vysočina. Mezi obligatorně zpracovávané dokumenty patří Zásady územního rozvoje, Plán odpadového hospodářství Kraje Vysočina, Program ke zlepšení kvality ovzduší Kraje Vysočina, Plán rozvoje vodovodů a kanalizací Kraje Vysočina, Územní energetická koncepce kraje.

Obecně lze říci, že tyto sektorové dokumenty hlouběji rozpracovávají danou problematiku, než se jí může věnovat program rozvoje kraje. Nutnou podmínkou však je vzájemný soulad oborových dokumentů s programem rozvoje kraje.

Strategie Kraje Vysočina 2020 (SKV 2020)

Tato strategie se vymyká sektorovým koncepčním dokumentům, které jsou zařazeny v této kapitole. Jedná se o střednědobý strategický dokument pro období let 2014 – 2020. Strategie byla vypracována v souvislosti s přípravou kraje na nové programovací období EU a jako reakce na dokument Evropské unie „Evropa 2020“ kladoucí si za cíl

dosažení nového růstu. SKV 2020 stanovuje do roku 2020 pět prioritních rozvojových oblastí za účelem posílení konkurenceschopnosti Vysočiny (Vysočina jako atraktivní venkovský prostor, Lidé na Vysočině, Ochrana přírodního bohatství, Moderní infrastruktura, Konkurenceschopná ekonomika). Tyto oblasti jsou rozvedeny do úrovně jednotlivých opatření. Dokument obsahuje i projektové karty, které popisují strategické projekty pro uvedené období. Zpracována byla i sada indikátorů hodnotící rozvoj kraje a vazba na vybrané národní strategické dokumenty a dokumenty Evropské unie.

Zdravotní plán Kraje Vysočina

Zdravotní plán kraje je klíčovým dokumentem pro formulaci a následně řešení problémů krajského zdravotnictví v oblastech stanovení optimální struktury zdravotní péče, zajištění dostupnosti zdravotní péče, dosažení co nejvyšší kvality zdravotní péče a řešení ekonomických problémů. V souvislosti s hospodařením se jedná především o způsoby financování zdravotnických zařízení a jejich ekonomickou a provozní stabilitu.

Páteří silniční síť Kraje Vysočina

Páteří silniční síť dle tohoto dokumentu tvoří dálnice D1, silnice I. tříd a vybrané silnice II. a III. tříd. Tato síť je tvořena základním komunikačním spojením významných center regionu a zabezpečuje propojení mezi okresy a sousedními kraji. Jedná se o 93 km dálnice D1, 422 km silnic I. tříd a 719 km silnic II. a III. tříd. Cílem je postupná modernizace a rekonstrukce takto definované sítě ve vlastnictví kraje na technické parametry kategorie S 9,5 (což znamená šíři vozovky 9,5 m). Tato koncepce slouží jako jeden z podkladů pro přípravu projektů a následného čerpání finančních prostředků z dotačních titulů a rozpočtu kraje.

Koncepce prevence kriminality Kraje Vysočina

Materiál popisuje vývoj kriminality od r. 2001. Na základě analýzy údajů o trestné činnosti od Policie ČR byly závěry z této analýzy shrnuty do opatření pod názvem Program prevence kriminality.

Plán odpadového hospodářství kraje Vysočina (POH)

Účelem krajského plánu odpadového hospodářství je stanovit optimální způsob dosažení souladu s požadavky právních předpisů ČR a EU

v oblasti odpadového hospodářství na území kraje Vysočina a s tím spojené ekonomické dopady. POH KV není jen plánem samotného kraje, ale všech subjektů odpadového hospodářství působících na území kraje. Je základním nástrojem pro efektivní řízení v oblasti nakládání s odpady na území kraje a současně vytvoří dlouhodobý výhled podnikatelských možností oblasti odpadového hospodářství.

Plán rozvoje vodovodů a kanalizací Kraje Vysočina (PRVKUK)

Jedná se o základní koncepční dokument pro optimální rozvoj zásobování pitnou vodou a odvádění a čištění odpadních vod s výhledem na 10 let. Dokument slouží také jako podklad pro činnost obcí, vodoprávních úřadů a obecných stavebních úřadů. Vyjádření z hlediska souladu s PRVKUKem je nutné pro projekty obcí, které žádají o finanční prostředky v rámci operačních programů, programů MZe, SFŽP i dotačních programů kraje.

Územní energetická koncepce

Tento dokument popisuje stav energetického hospodářství v kraji, analyzuje možnosti využití obnovitelných zdrojů a úspory energií, navrhuje programy podpory obnovitelných zdrojů. Koncepce byla doposud využita pro Profil kraje Vysočina jako zdroj dat, která byla převzata od energetických a plynárenských společností. Dále byl pro Profil kraje Vysočina převzat odhad potenciálu využití obnovitelných zdrojů energie v kraji. Návrhová část týkající se obnovitelných zdrojů je plněna grantovými programy v rámci Fondu Vysočiny

Strategie rozvoje cestovního ruchu v Kraji Vysočina 2008 – 2013

Představuje střednědobý strategický dokument navazující na rámcovou strategii definovanou v PRK. Nastavení realizačního období je přizpůsobeno sedmiletému programovacímu období EU (2007 – 2013). Cílem této strategie, která vychází z potenciálu cestovního ruchu Vysočiny je vybudovat a rozvíjet turistický region Vysočina jako atraktivní destinaci. Hlavními nástroji je koncipování turistických produktů, podpora subjektů při investicích do zkvalitňování poskytovaných služeb, vzdělávání pracovníků v cestovním ruchu a další aktivity.

Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje Kraje Vysočina jsou územně plánovací dokumentací s celokrajskou působností, které jsou vydávány zastupitelstvem kraje jako opatření obecné povahy. Pro pořizování a vydávání územních plánů obcí, regulačních plánů a pro rozhodování v území jsou ZÚR závazné. Nadřazeným dokumentem je Politika územního rozvoje ČR, který schvaluje vláda ČR.

Finanční mechanismy

Fond Vysočiny

Nejvýznamnějším finančním mechanismem, který napomáhá postupnému naplňování Programu rozvoje Kraje Vysočina je Fond Vysočiny, který byl zřízen již v březnu 2002. Fond sdružuje část rozvojových prostředků kraje, které jsou poskytovány formou dotací prostřednictvím vyhlášených grantových programů. Celý proces je transparentně nastaven a řídí se Statutem účelového Fondu Vysočiny.

Grantové programy jsou vyhlašovány každoročně zastupitelstvem kraje. Jednotlivé programy jsou navrhovány a připravovány komisemi rady kraje, výbory zastupitelstva kraje a jednotlivými odbory krajského úřadu. Při přípravě je přihlíženo k tomu, aby nedocházelo k dublování finanční pomoci na realizaci projektů z jiných zdrojů (národní a evropské dotační tituly), dále zda grantový program přispěje ke zvýšení absorpční kapacity směrem k dalším dotačním titulům a v neposlední řadě také, jak každý grantový program přispěje k rozvoji kraje.

Tab. 1 Přehled vyhlášených GP v jednotlivých letech

Rok	Počet vyhlášených GP	Výše objemu grantových programů (Kč)	Průměrná velikost GP (Kč)
2002	25	49 022 131	1 960 885
2003	32	72 540 000	2 266 875
2004	40	90 449 120	2 261 228
2005	36	74 892 089	2 080 336
2006	31	67 500 511	2 177 436
2007	27	60 235 000	2 230 926
2008	29	79 224 267	2 731 871
2009	16	61 800 000	3 862 500
2010	12	43 400 000	3 616 667
2011	14	44 300 000	3 164 286
Celkem	262	643 363 118	2 638 980

Od začátku fungování FV do konce roku 2011 byly vyhlášeny grantové programy v souhrnném objemu 643 363 118 Kč. Průměrná velikost vyhlášeného GP dosáhla 3,2 mil. Kč a oproti roku 2010 klesla o cca 0,5 mil. Kč. Přestože průměrná velikost GP klesá již druhým rokem po sobě, patřila společně s roky 2009 a 2010 mezi nejvyšší od doby fungování FV. V letech 2009-2011 byly vyhlašovány GP v průměru o cca 1 – 1,5 mil. Kč vyšší než v letech 2002–2008. Průměrná velikost grantových programů je ovlivněna tím, že v posledních letech byly vyhlašovány granty zaměřené především na investiční projekty – tyto GP jsou finančně náročnější a mají tedy obecně v průměru vyšší objem než granty zaměřené jen na tzv. „měkké projekty“. Nejvíce vyhlášených GP bylo v roce 2004 a od té doby až do roku 2007 docházelo každý rok k jejich poklesu, v roce 2008 se tento trend zastavil. V roce 2010 zejména z důvodu úspor v krajském rozpočtu a vyhlašování GP s větším objemem klesl počet vyhlášených GP na historické minimum.

Objem vyplacených finančních prostředků se odvíjí od skutečných nákladů jednotlivých projektů. V důsledku nižších skutečných nákladů oproti schváleným není část prostředků příjemcům vyplacena a zůstávají tak ve FV na další rok.

Skutečně vyplacená dotace v roce 2002: 18 392 869 Kč

Skutečně vyplacená dotace v roce 2003: 40 613 157 Kč

Skutečně vyplacená dotace v roce 2004: 55 219 925 Kč

Skutečně vyplacená dotace v roce 2005: 67 149 679 Kč

Skutečně vyplacená dotace v roce 2006: 61 016 349 Kč

Skutečně vyplacená dotace v roce 2007: 57 283 002 Kč

Skutečně vyplacená dotace v roce 2008: 56 899 860 Kč

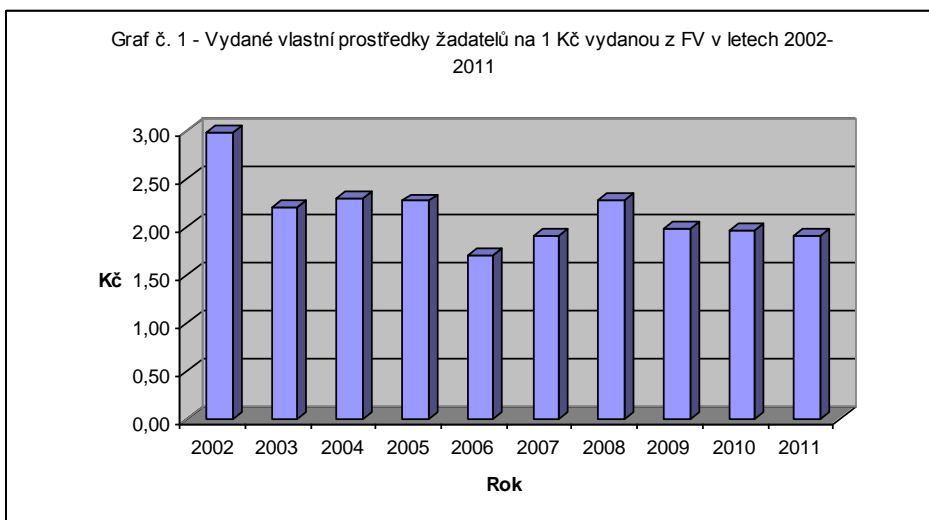
Skutečně vyplacená dotace v roce 2009: 68 986 942 Kč

Skutečně vyplacená dotace v roce 2010: 47 557 483 Kč

Skutečně vyplacené dotace v roce 2011: 35 611 969 Kč

Skutečně vyplacené dotace celkem k 31. 12. 2011: **508 731 235 Kč**

Průměrná výše vlastních prostředků žadatelů na 1 Kč vydanou z FV dosáhla v roce 2011 za vyhodnocené programy 1,92 Kč (rok 2010 – 1,97, rok 2009 – 1,98 Kč, rok 2008 – 2,28 Kč, rok 2007 – 1,91, rok 2006 – 1,70 Kč) - viz graf č. 1. Znamená to, že ke každé koruně vydané z FV přidají žadatelé ze svého téměř další dvě koruny.



Nejvyšší vlastní prostředky žadatelů na 1 Kč vydanou z FV v roce 2010 :

1. Regionální kultura 2011 3,49 Kč
2. Sportoviště 2011 3,16 Kč
3. Doprovodná infrastruktura cestovního ruchu 2011 2,75 Kč

Nejnižší vlastní prostředky žadatelů na 1 Kč vydanou z FV v roce 2010:

1. Jdeme příkladem – předcházíme odpadům 2011 0,62 Kč
2. Investujeme v sociálních službách 2011 0,67 Kč
3. Environmentální osvěta – přírodní zahrady 2011 0,79 Kč

Od roku 2002 byla již přidělena podpora ve výši 584,9 mil. Kč a vlastní podíl žadatelů by měl činit cca 1,25 mld. Kč – objem všech zrealizovaných projektů by tedy měl přesáhnout 1,83 mld. Kč.

Zásady zastupitelstva a pravidla rady

K dalším mechanismům patří zásady ZK a v menší míře i pravidla RK, které pomáhají naplňovat jak cíle dané PRK, tak i oborovým koncepcemi a strategiemi. Pro informaci je níže uvedeno několik příkladů Pravidel a Zásad, podle kterých jsou rozdělovány finanční prostředky alokované na jednotlivých kapitolách v rozpočtu Kraje Vysočina:

- Pravidla Rady Kraje Vysočina pro poskytování účelových dotací z rozpočtu Kraje Vysočina Místním akčním skupinám Vysočiny
- Pravidla Rady Kraje Vysočina pro poskytování dotací na dofinancování evropských projektů
- Pravidla Rady Kraje Vysočina pro poskytování dotací na pořádání celoročních volnočasových aktivit pro děti a mládež
- Zásady Zastupitelstva Kraje Vysočina pro poskytování dotací městům s památkami světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO v Kraji Vysočina
- Zásady Zastupitelstva Kraje Vysočina pro poskytování účelových dotací z rozpočtu Kraje Vysočina v rámci Programu obnovy venkova Vysočiny
- Zásady Zastupitelstva Kraje Vysočina pro poskytování dotací na podporu naplňování a propagace principů místní Agendy 21 a Zdraví 21 v Kraji Vysočina
- Zásady Zastupitelstva Kraje Vysočina pro poskytování dotací na výdaje realizované v rámci Programu prevence kriminality Kraje Vysočina v roce 2012

- Zásady Zastupitelstva Kraje Vysočina pro poskytování dotací na drobné vodohospodářské ekologické akce
- Zásady Zastupitelstva Kraje Vysočina pro poskytování dotací na zpracování předprojektové dokumentace obnovy kulturních památek na území Kraje Vysočina
- Zásady Zastupitelstva kraje Vysočina pro poskytování dotací na podporu turistických informačních center v kraji Vysočina

Kontaktní údaje

Ing. Bc. Martin Hyský

člen Rady Kraje Vysočina

tel.: +420 739 587 663; +420 564 602 148

Kraj Vysočina

Žižkova 57, 587 33 Jihlava

e-mail: hysky.m@kr-vysocina.cz

Možnosti spolupráce akademické sféry, veřejné správy a dalších subjektů při rozvoji regionu – modelový příklad spolupráce Katedry cestovního ruchu VŠPJ s Mikroregionem Telčsko a městem Telč

Eva Janoušková, Jaromír Rux

Abstrakt

Příspěvek se zabývá přínosem vzájemné spolupráce akademické sféry a regionů v oblasti rozvoje cestovního ruchu. Konkrétně je tento přínos dokumentován na příkladech spolupráce Katedry cestovního ruchu Vysoké školy polytechnické Jihlava s Mikroregionem Telčsko, ale obsahuje také informace o dalších aktivitách katedry zaměřených na rozvoj cestovního ruchu v regionu. Oblast Telčska disponuje kvalitními lokalizačními předpoklady pro rozvoj cestovního ruchu. Přesto se tato aktivita v oblasti nerozvíjí tak, jak by si všichni zainteresovaní představovali. Jednou ze slabých stránek turismu v regionu je krátkodobý pobyt návštěvníků.

Klíčová slova

Cestovní ruch, regionální rozvoj, akademická sféra, spolupráce

Úvod

Vysoká škola polytechnická Jihlava (dále jen VŠPJ) je veřejnou vysokou školou neuniverzitního typu, která v současné době nabízí zájemcům o studium celkem šest bakalářských oborů v rámci tří studijních programů. Jedním ze dvou oborů programu Ekonomika a management je obor Cestovní ruch, ve kterém bylo na počátku akademického roku 2011/2012 zapsáno více než 1000 studentů v prezenční a více než 300 v kombinované formě studia. VŠPJ je současně jedinou veřejnou vysokou školou se sídlem v Kraji Vysočina. Škola byla již při svém vzniku koncipována jako regionální vysoká škola, která bude sloužit především potřebám Kraje Vysočina.

U absolventů bakalářského studia oboru cestovní ruch se předpokládá, že po ukončení studia bude větší část hledat uplatnění v praxi a jen menší část plánuje pokračovat v návazném magisterském studiu. Pro lepší uplatnění našich absolventů na trhu práce nabízí VŠPJ studentům řadu možností, jak si rozšířit nejen teoretické znalosti, ale také získat praktické zkušenosti z oboru. Realizace těchto aktivit by měla být rovněž přínosem pro rozvoj cestovního ruchu v regionech různé úrovně. Od počátku své existence, tedy od akademického roku 2005/2006, usiluje katedra cestovního ruchu o navázání spolupráce s regiony nejen v Kraji Vysočina.

Příspěvek je zaměřen především na spolupráci Katedry cestovního ruchu VŠPJ s Mikroregionem Telčsko, ale obsahuje také informace o dalších aktivitách katedry zaměřených na rozvoj cestovního ruchu v regionu.

Proč právě Telčsko?

Na tomto místě je nutno připomenout, že obor Cestovní ruch na VŠPJ má své původní kořeny právě v Telči, a to v roce 1994. Tehdy byla zásluhou řady nadšených spolupracovníků zahájena výuka oboru Cestovní ruch v dvouletém pomaturitním studiu při Střední odborné škole v Telči. Studium se setkalo s velkým zájmem uchazečů. Absolvovalo jej ve třech po sobě následujících ročnících více než 80 studentů. V roce 1997 byla nabídka pomaturitního studia ukončena, ale cestovní ruch se v Telči vyučoval dále. Stal se jedním ze studijních oborů tehdejší Vyšší odborné školy Jihlava (předchůdkyně dnešní VŠPJ). V Telči vzniklo na několik let odloučené pracoviště této školy. Titul DiS. v oboru Cestovní ruch získalo do roku 2006 několik set absolventů. Podání žádosti o akreditaci oboru při nově vzniklé vysoké škole v Jihlavě znamenalo logické završení více než desetiletého úsilí. Spolupráce Katedry cestovního ruchu VŠPJ se subjekty zabývajícími se cestovním ruchem v Telči a okolí má tedy i tento dnes již historický rozměr.

Mikroregion Telčsko a město Telč

Mikroregion Telčsko tvoří 49 obcí, ve kterých žije asi 15 tisíc obyvatel. Město Telč, jediné větší sídlo Mikroregionu (asi 5 000 obyvatel), je spádovým centrem celé oblasti. Jako město, jehož historické jádro je uvedeno od roku 1992 na Seznamu světového dědictví UNESCO, má

ovšem význam turistického centra nejen v regionálním, ale i v celostátním a mezinárodním měřítku.

Nepřítomnost velkého průmyslu v celé oblasti pomohla zachovat čisté životní prostředí. Spolu s malebnou krajinou této části Českomoravské vrchoviny a množstvím památek (nejen v Telči) disponuje Mikroregion velmi kvalitními lokalizačními předpoklady pro rozvoj cestovního ruchu. Přesto se cestovní ruch v oblasti nerozvíjí tak, jak by si všichni zainteresovaní představovali. Jednou ze slabých stránek turismu v regionu je krátkodobý pobyt návštěvníků.

Města v rozletu

Koncem roku 2010 byla vedoucí Katedry cestovního ruchu VŠPJ pozvána na několik schůzek, které se konaly v Telči v kanceláři Mikroregionu. Hlavním cílem těchto setkání bylo hledat další možnosti, jak do oblasti nejen návštěvníka přilákat, ale také jak jej zde alespoň pár dní udržet.

Město Telč se aktivně zapojilo do projektu v rámci přeshraniční spolupráce Česká republika - Rakousko. Projekt se jmenuje "Města v rozletu" a jde o spolupráci měst Schrems, Zwettl a Horn na rakouské straně a Jindřichův Hradec, Telč a Třeboň na straně české. V Telči se zabývají právě problematikou podpory podnikání v cestovním ruchu. První část spolupráce s jihlavskou katedrou cestovního ruchu spočívala v poskytování odborných konzultací při přípravě projektové žádosti. V průběhu realizace projektu nabídla VŠPJ provedení a vyhodnocení potřebných průzkumů mezi návštěvníky města a mezi představiteli veřejné správy a podnikateli. Výsledkem bude aktuální marketingová studie turistického regionu Telčsko včetně vypracování závěrečné zprávy a její prezentace. Vznikne pod vedením zkušených odborníků z katedry a za významného přispění studentů oboru Cestovní ruch, kteří své výzkumy zpracují formou bakalářských prací. Předpokládáme i přednášky odborníků katedry cestovního ruchu pro místní podnikatele například na tato témata:

- Základy cestovního ruchu (vymezení pojmů, přehled základních služeb cestovního ruchu)
- Právní minimum (legislativní opatření ovlivňující služby v cestovním ruchu v ČR i v EU)

- Region a cestovní ruch – geografie a historie Mikroregionu, udržitelný rozvoj cestovního ruchu
- Základní principy destinačního managementu (strategický rozvoj destinace, tvorba destinačních produktů, marketing destinace)

Je třeba připomenout, že „Města v rozletu“ nejsou jedinou mezinárodní projektovou aktivitou Telče zaměřenou na rozvoj cestovního ruchu. Telč jako město UNESCO je také například zařazena do společného projektu Bavorska, Horního Rakouska, Kraje Vysočina a Jihočeského kraje, který se jmenuje „Region Vltava Dunaj“.

Zkušenosti akademických pracovníků, bakalářské práce, praxe

Pracovníci katedry cestovního ruchu mají ve výše uvedených aktivitách bohaté zkušenosti. Dilem týmu akademických pracovníků VŠPJ pod vedením doc. Jiřího Vaníčka je například „Marketingová studie cestovního ruchu subregionu Velké Dářko“, která vznikla v roce 2008. Každoročně je na oboru Cestovní ruch obhájena řada bakalářských prací, jejichž jádrem je marketingový průzkum střediska nebo oblasti cestovního ruchu v ČR, jeho hodnocení, analýza výsledků a příprava návrhů na zlepšení situace. Cestovním ruchem v Telči se studenti ve svých výzkumech již zabývali i v předchozích letech. V roce 2009 byly obhájeny bakalářské práce zaměřené na problematiku Telče:

- Městská památková rezervace Telč a její regenerace - postoje návštěvníků a turistů
- Městská památková rezervace Telč - postoje občanů a veřejné správy k regeneraci a významu pro cestovní ruch
- Profil návštěvníka zámku Telč

V červnu 2012 bude jedna ze studentek VŠPJ obhajovat bakalářskou práci s názvem Telč - možnosti pro handicapované návštěvníky a další student práci Projekt turistického vláčku v Telči.

Studenti jihlavské Polytechniky pravidelně absolvují praxe v telčském turistickém informačním centru.

Na jedné z minulých konferencí pořádaných katedrou přednášel o problematice Telče starosta města Mgr. Roman Fabeš. Se zájmem se setkala přednáška kastelána telčského zámku Miloše Norka pro studenty.

Geopark Vysočina

Hovoříme-li o spolupráci v cestovním ruchu s regionem Telčska, je třeba zmínit další zajímavou aktivitu – spolupráci katedry cestovního ruchu VŠPJ a s obecně prospěšnou společností Geopark Vysočina. Geoturistický a ekoturistický potenciál ČR tvoří zajímavou a dosud nedoceněnou alternativu ke standardnímu cestovnímu ruchu v přírodně a krajinně hodnotných územích. Území plánovaného Geoparku Vysočina se z velké části nachází právě v Mikroregionu Telčsko. Cílem projektu Geopark Vysočina není omezení vstupu do přírodně a krajinně hodnotného území, ale naopak rozvoj specifických šetrných forem turismu a také ekonomický přínos obyvatelům daného území. Jde například o vybudování zážitkových a naučných stezek, vlastního infocentra v Telči a také o přípravu zajímavých vzdělávacích programů pro školy, laickou i odbornou veřejnost. VŠPJ je jednou z partnerských organizací této společnosti v oblasti propagace a příprav při vzniku geoparku. V říjnu roku 2011 byla jihlavská Polytechnika partnerem konference „Výzva a hrozby ekoturismu a geoturismu pro ochranu biodiverzity a geodiverzity“, kterou společnost pořádala v Telči. Pro účastníky mezinárodní konference „Aktuální problémy cestovního ruchu“, kterou pořádala Katedra cestovního ruchu VŠPJ na přelomu února a března 2012 připravila společnost Geopark Vysočina velmi úspěšnou odbornou exkurzi do nově vznikajícího geoparku. Tématem zmiňované konference v Jihlavě byly Nové trendy v cestovním ruchu. Zřízení geoparku na Telčsku se k takovým trendům řadí a mohlo by významně přispět k přilákání dalších turistů do regionu a hlavně k udržení těchto návštěvníků po více dní.

Spolupráce VŠPJ a společnosti Geopark Vysočina bude dále pokračovat studentskými výzkumy a návrhy, které budou zpracovány formou bakalářských prací a také souvislými odbornými praxemi.

Závěr

Vzájemná spolupráce akademické sféry a regionů v oblasti rozvoje cestovního ruchu je nezbytná a současně velmi přínosná pro obě strany. Pro akademickou sféru, především pro studenty, ale také pro učitele, přináší další poznatky o specifických rysech turismu v daném regionu. Studenti si v rámci svých výzkumů a odborných praxí ověřují získané teoretické znalosti. Pro rozvoj cestovního ruchu jako ekonomické aktivity

v regionech je důležité působení příslušně vzdělaných odborníků v oboru, což bohužel v současné době v ČR stále není samozřejmostí.

Literatura

- [1] KRETSCHMANNOVÁ, Dana. *Městská památková rezervace Telč - postoje občanů a veřejné správy k regeneraci a významu pro cestovní ruch*. Jihlava, 2009. Bakalářská práce. Vysoká škola polytechnická Jihlava, Katedra cestovního ruchu. Vedoucí bakalářské práce Eva Janoušková.
- [2] OBRDLÍK, Vít. *Geopark Vysočina aneb rozvoj šetrných forem cestovního ruchu Javořícka*. [online]. Jihlava: Vysočina Tourism, 2012 [cit. 2012-03-20]. Dostupný z WWW: <http://www.vysocinatourism.cz/index.php?akce=clanek&id_clanek=200>.
- [3] SKÁLOVÁ, Eva. *O Mikroregionu Telčsko* [online]. Telč: Mikroregion Telčsko, 2012 [cit. 2012-03-20]. Dostupný z WWW: <http://www.telcsko.cz/page.php?mx=122_o-mikroregionu&ax=514_o-mikroregionu-telcsko&lx=cz&ft>.

Kontaktní údaje na autory

RNDr. Eva Janoušková, Ph.D.
katedra cestovního ruchu
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16, 586 01 Jihlava
tel.: +420 567 141 191
e-mail: janouskova@vspj.cz

RNDr. PaedDr. Jaromír Rux, CSc.
katedra cestovního ruchu
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16, 586 01 Jihlava
tel.: +420 567 141 139
e-mail: rux@vspj.cz

Metodické přístupy k hodnocení kvality života v regionech

Jaroslav Jánský

Abstrakt

Cílem příspěvku je posouzení regionálních disparit, která vychází z komparace kvality života v regionech České republiky. Posouzení regionálních disparit je založeno na hodnocení disparit s využitím souhrnného indexu rozvojového potenciálu regionu, zahrnujícího posouzení kvality života dle přírodních, sociálně-kulturních a ekonomických podmínek. Souhrnný index rozvojového potenciálu umožňuje sestavit pořadí regionů z pohledu kvality života.

Klíčová slova

Region, kvalita života, index rozvojového potenciálu

Úvod

Strategie regionálního rozvoje České republiky pro léta 2007 až 2013 považuje za jeden z hlavních cílů omezování nerovnováhy mezi regiony v oblasti ekonomické, sociální a environmentální. Strategie regionálního rozvoje České republiky respektuje cíle regionální politiky Evropské unie. Východiskem stanovení vhodných nástrojů, jejichž uplatňování může vést ke zmírnění regionálních disparit, je důsledná analýza kvality života v jednotlivých regionech a odhalení faktorů, které vznik regionálních disparit ovlivňují (Hampl, 2007).

Cíl a metodika

Cílem příspěvku je posouzení regionálních disparit, která vychází z komparace kvality života v regionech České republiky. Posouzení regionálních disparit je založeno na hodnocení disparit s využitím souhrnného indexu rozvojového potenciálu regionu, zahrnujícího posouzení kvality života dle ekonomických, sociálně-kulturních a přírodních podmínek.

Pro sestavení indexu rozvojového potenciálu je využito metod vícerozměrné analýzy - faktorové analýzy, která umožňuje identifikovat proměnné, jejichž vliv na celkový stav je nejsilnější. Hlavním úkolem faktorové analýzy je vytvořit nové nekorelované proměnné – faktory – v naději, že tyto nové proměnné umožní lépe pochopit analyzovaná data, a případně i jiné použití (Hebák, 2005).

U všech výchozích proměnných byla testována vzájemná závislost a ty s vysokou korelací byly z dalšího zpracování vyloučeny. Na zbývající proměnné byla použita faktorová analýza, vícerozměrná statistická metoda umožňující objasnit strukturu pozorovaných závislostí a zjednodušit soustavu sledovaných veličin. Její použití vedlo k vyřazení veličin informačně duplicitních a změření úrovně v pozadí stojících ideálních proměnných. Cílem faktorové analýzy bylo tedy snížení počtu výchozích proměnných pomocí hypotetických faktorů (příčemž redukce vede jen k minimální ztrátě informace).

Faktorová analýza rozdělila vybrané proměnné (indikátory) do faktorů, podle řešení jednotlivých dílčích indexů. Pro stanovení pořadí regionů byly z jednotlivých faktorů vybrány nejvhodnější proměnné, které se

$$\frac{x_i - \bar{x}}{s_x}$$

následně na základě vztahu s_x normovaly (Dufek, Minařík, 2009). Dále se již pracovalo pouze s těmito normovanými hodnotami, po jejich vynásobení přidělenými vahami pro jednotlivé proměnné se získaly dílčí indexy za jednotlivé regiony. V případě negativního směru působení ukazatele bylo změněno znaménko.

Vzhledem k dostupným podkladovým údajům, potřebným pro sestavení uvedených indexů rozvojového potenciálu, je třeba rozlišit různé úrovně analyzovaných regionů. V plně uvedené šíři jsou sestaveny indexy na úrovni krajů České republiky. S určitými omezeními je možno uvedeným způsobem srovnávat i okresy jednotlivých krajů ČR.

Výsledky a diskuze

Stanovení souhrnného indexu rozvojového potenciálu regionu předchází sestavení dílčích indexů, umožňující posoudit rozvojový potenciál příslušných regionů v oblasti ekonomické výkonnosti, sociálních a přírodních zdrojů.

1. Stanovení a ověření indexu rozvojového potenciálu ekonomické výkonnosti krajů ČR

V jednotlivých regionech (krajích) ČR bylo stanoveno a zjištěno celkem 68 indikátorů. Z tohoto počtu indikátorů se pro výpočet indexu rozvojového potenciálu pomocí faktorové analýzy vybralo 11 níže uvedených indikátorů.

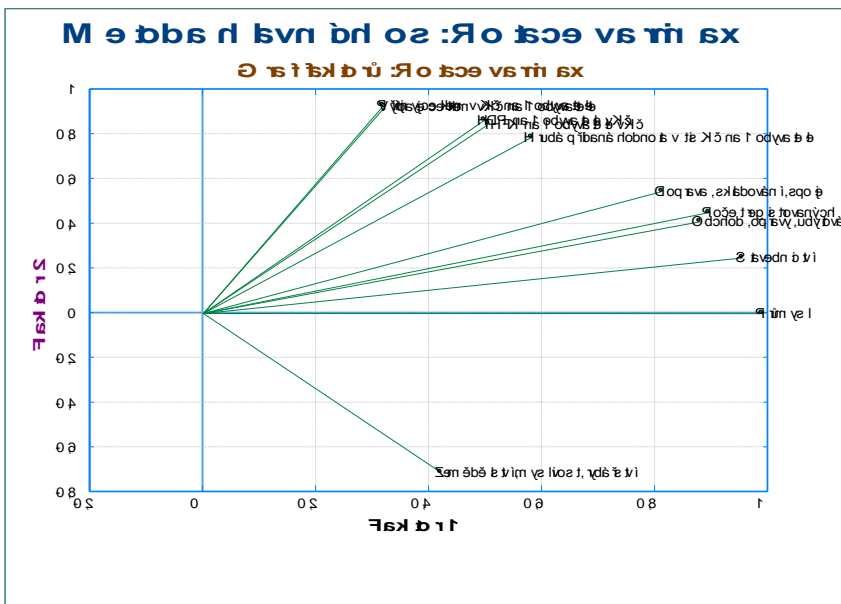
Vybrané proměnné: počet registrovaných jednotek typu podnik, zemědělství, myslivost, rybářství; průmysl; stavebnictví; obchod, opravy, ubytování, stravování; doprava, skladování, spoje; HDP na 1 obyvatele v Kč, hrubá přidaná hodnota v tis. Kč na 1 obyvatele, THFK na 1 obyvatele v Kč, příjmy v Kč na 1 obyvatele, výdaje v Kč na 1 obyvatele

Tab. 1: Rotovaná matice faktorů

Indikátor	Faktor 1	Faktor 2
Počet registrovaných jednotek typu podnik	0,895	0,451
Zemědělství, myslivost, rybářství	0,421	-0,712
Průmysl	0,989	-0,001
Stavebnictví	0,954	0,249
Obchod, opravy, ubytování, stravování	0,880	0,411
Doprava, skladování, spoje	0,812	0,545
HDP na 1 obyvatele v Kč	0,498	0,865
HPH v tis. Kč na 1 obyvatele	0,581	0,788
THFK na 1 obyvatele v Kč	0,505	0,847
Příjmy celkem v Kč na 1 obyvatele	0,319	0,929
Výdaje celkem v Kč na 1 obyvatele	0,322	0,925

Zdroj: vlastní výpočty

Graf 1: Graf faktorů



V případě krajů ČR ve variantě 1, kdy jsou hodnoceny pomocí indexu 1 všechny kraje ČR včetně Hlavního města Prahy se jedná o následující čtyři indikátory, které se normovaly za účelem stanovení dílčího indexu rozvojového potenciálu ekonomické výkonnosti a bylo využito expertně stanovených a ověřených vah těchto indikátorů: počet registrovaných jednotek typu podnik - váha indikátoru je 0,25, průmysl - váha indikátoru 0,25, HDP na 1 obyvatele v Kč - váha indikátoru 0,25, příjmy v Kč na 1 obyvatele - váha indikátoru je 0,25.

Ve variantě 2, kdy jsou hodnoceny pomocí indexu 2 všechny kraje ČR mimo Hlavního města Prahy se jedná o následující tři indikátory, které se normovaly za účelem stanovení dílčího indexu rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek a bylo využito expertně stanovených a ověřených vah těchto indikátorů: průmysl - váha indikátoru 0,33,

HDP na 1 obyvatele v Kč - váha indikátoru 0,33, výdaje celkem v Kč na 1 obyvatele - váha indikátoru 0,33.

Tab. 2: Dílčí index rozvojového potenciálu ekonomické výkonnosti regionů

Kraj	Index 1	Pořadí 1	Index 2	Pořadí 2
Hlav. město Praha	2,85891	1	-----	-----
Středočeský	0,56744	3	1,40582	1
Jihočeský	-0,28217	7	0,43796	4
Plzeňský	-0,31251	8	0,21454	6
Karlovarský	-0,87394	14	-0,91560	13
Ústecký	-0,41263	10	0,34702	5
Liberecký	-0,48163	12	-0,20170	7
Královéhradecký	-0,24433	6	-0,49632	10
Pardubický	-0,42429	11	-0,77935	11
Vysočina	-0,49877	13	-0,47795	9
Jihomoravský	0,59290	2	1,03266	2
Olomoucký	-0,39391	9	-0,79969	12
Zlínský	-0,19082	5	-0,36222	8
Moravskoslezský	0,09574	4	0,59484	3

Zdroj: vlastní výpočty

2. Stanovení a ověření indexu rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek krajů ČR

V jednotlivých regionech (krajích) ČR bylo stanoveno a zjištěno celkem 55 indikátorů. Z tohoto počtu indikátorů se pro výpočet indexu rozvojového potenciálu pomocí faktorové analýzy vybralo 12 níže uvedených indikátorů.

Vybrané proměnné: počet obyvatel na km², podíl městského obyvatelstva, struktura vzdělání střední s maturitou, struktura vzdělání vysokoškolské, míra zaměstnanosti, míra ekonomické aktivity, míra nezaměstnanosti, průměrná měsíční mzda v zemědělství, disponibilní důchod domácností na 1 obyvatele v Kč, vyplacené dávky státní sociální podpory na 1 obyvatele v Kč, průměrná výše starobních důchodů v Kč, dokončené byty na 1000 obyvatel.

V případě krajů ČR ve variantě 1, kdy jsou hodnoceny pomocí tohoto indexu 1 všechny kraje ČR včetně Hlavního města Prahy se jedná o následující čtyři indikátory, které se normovaly za účelem stanovení dílčího indexu rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek

a bylo využito expertně stanovených a ověřených vah těchto indikátorů: počet obyvatel na km² - váha indikátoru 0,25, struktura vzdělání vysokoškolské - váha indikátoru 0,25, míra zaměstnanosti - váha indikátoru 0,25, disponibilní důchod domácností na 1 obyvatele v Kč - váha indikátoru je 0,25.

Ve variantě 2, kdy jsou hodnoceny pomocí tohoto indexu 2 všechny kraje ČR mimo Hlavního města Prahy se jedná o následující tři indikátory, které se normovaly za účelem stanovení dílčího indexu rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek a bylo využito expertně stanovených a ověřených vah těchto indikátorů: míra ekonomické aktivity v % - váha indikátoru 0,33, disponibilní důchod domácností na 1 obyvatele v Kč - váha indikátoru 0,33, průměrná výše starobních důchodů v Kč - váha indikátoru je 0,33.

Tab. 3: Dílčí index rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek

Kraj	Index 1	Pořadí	Index 2	Pořadí 2
Hlav. město Praha	2,91997	1	-----	-----
Středočeský	0,18221	2	1,39415	1
Jihočeský	0,06944	4	0,22933	4
Plzeňský	0,12187	3	0,79481	2
Karlovarský	-0,55869	12	0,44133	3
Ústecký	-1,02827	14	-0,02429	7
Liberecký	-0,18943	9	0,14208	5
Královéhradecký	0,06677	5	0,00962	6
Pardubický	-0,12834	7	-0,54445	10
Vysočina	-0,15407	8	-0,68984	11
Jihomoravský	0,05606	6	-0,09731	9
Olomoucký	-0,42299	11	-0,88637	13
Zlínský	-0,21086	10	-0,72495	12
Moravskoslezský	-0,72366	13	-0,04412	8

Zdroj: vlastní výpočty

3. Stanovení a ověření indexu rozvojového potenciálu přírodních podmínek krajů ČR

V jednotlivých regionech (krajích) ČR bylo stanoveno a zjištěno celkem 58 indikátorů. Z tohoto počtu indikátorů se pro výpočet indexu rozvojového potenciálu pomocí faktorové analýzy vybralo 21 níže uvedených indikátorů.

Vybrané indikátory (proměnné): neinvestiční náklady na ochranu životního prostředí v Kč na obyvatele, ekonomický přínos z aktivit prostředí Kč na obyvatele, produkce komunálních odpadů v t na obyvatele, investice na ochranu životního prostředí v Kč na obyvatele, ochrana ovzduší a klimatu v Kč na obyvatele, nakládání s odpadními vodami v Kč na obyvatele, ostatní odpady v Kč na obyvatele, národní parky (ha na obyvatele), chráněné krajinné oblasti (ha na obyvatele), maloplošná chráněná území (m² na obyvatele), bezlesí apod. (m² na obyvatele), nezemědělská půda (ha na obyvatele), lesní pozemky (ha na obyvatele), vodní plochy (m² na obyvatele), zastavěné plochy (m² na obyvatele), ostatní plochy (m² na obyvatele), zemědělská půda (ha na obyvatele), vinice, chmelnice (m² na obyvatele), zahrady, ovocné sady (m² na obyvatele), trvalé travní porosty (ha na obyvatele), orná půda (ha na 1obyvatele).

V případě krajů ČR ve variantě 1, kdy jsou hodnoceny pomocí tohoto indexu 1 všechny kraje ČR včetně Hlavního města Prahy. Jedná se o následující čtyři indikátory, které se normovaly za účelem stanovení dílčího indexu rozvojového potenciálu přírodních podmínek (včetně ochrany životního prostředí) a bylo využito expertně stanovených a ověřených vah těchto indikátorů: investice na ochranu životního prostředí v Kč na obyvatele – váha indikátoru 0,35, neinvestiční náklady na ochranu životního prostředí v Kč na obyvatele – váha indikátoru 0,3, nezemědělská půda (ha na obyvatele) - váha indikátoru 0,25, trvalé travní porosty (ha na obyvatele) váha indikátoru je 0,1.

Ve variantě 2, kdy jsou hodnoceny pomocí tohoto indexu 2 všechny kraje ČR mimo Hlavního města Prahy se jedná o následující tři indikátory, které se normovaly za účelem stanovení dílčího indexu rozvojového potenciálu přírodních podmínek a bylo využito expertně stanovených a ověřených vah těchto indikátorů: orná půda (ha na 1 obyvatele) - váha indikátoru 0,25, ekonomický přínos z aktivit na ochranu životního

prostředí Kč na 1 obyvatele - váha indikátoru 0,4, vodní plochy (m² na 1 obyvatele) - váha indikátoru je 0,35.

Tab. 4: Dílčí index rozvojového potenciálu přírodních podmínek

Kraj	Index 1	Pořadí 1	Index 2	Pořadí 2
Hlav. město Praha	0,88562	2	-----	-----
Středočeský	0,10722	5	0,25132	5
Jihočeský	0,22408	3	1,29472	1
Plzeňský	0,21608	4	0,28363	4
Karlovarský	0,07226	6	-0,49668	10
Ústecký	0,91889	1	0,22248	6
Liberecký	0,01550	7	-0,82168	13
Královéhradecký	-0,08714	8	0,73030	2
Pardubický	-0,20377	10	-0,30899	8
Vysočina	-0,48466	12	0,09626	7
Jihomoravský	-0,09142	9	0,40584	3
Olomoucký	-0,59321	14	-0,67024	12
Zlínský	-0,49484	13	-0,53188	11
Moravskoslezský	-0,48461	11	-0,45507	9

Zdroj: vlastní výpočty

4. Stanovení a ověření souhrnného indexu rozvojového potenciálu krajů ČR

Souhrnný index rozvojového potenciálu je řešen jako součet tří dílčích indexů, a to indexu rozvojového potenciálu přírodních podmínek, indexu rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek a indexu rozvojového potenciálu ekonomické výkonnosti podle jednotlivých krajů. Expertně stanovené váhy uvažují tři varianty řešení, a to v první variantě (index 1) jsou expertně stanoveny váhy ve stejné výši pro všechny tři dílčí indexy. V druhé variantě (index 2) jsou expertně stanoveny váhy pro dílčí index rozvojového potenciálu přírodních podmínek ve výši 0,2 a pro dílčí index rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek a dílčí index rozvojového potenciálu ekonomické výkonnosti ve stejné výši pro oba 0,4. Ve třetí variantě (index 3) jsou expertně stanoveny váhy pro

dílčí index rozvojového potenciálu přírodních podmínek ve výši 0,2 a pro dílčí index rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek ve výši 0,35 a pro dílčí index rozvojového potenciálu ekonomické výkonnosti ve výši 0,45.

Tab. 5: Souhrnný index rozvojového potenciálu s Hl. městem Prahou

Kraj	Index 1	Poř.	Index 2	Poř.	Index 3	Poř.
Hlav. město	2,199284	1	2,488675	1	2,485622	1
Středočeský	0,282766	2	0,321304	2	0,340565	2
Jihočeský	0,003745	5	-0,04028	5	-0,05786	5
Plzeňský	0,008397	4	-0,03304	4	-0,05476	4
Karlovarský	-0,44892	13	-0,5586	14	-0,57436	14
Ústecký	-0,17226	7	-0,39258	12	-0,3618	11
Liberecký	-0,21633	8	-0,26532	9	-0,27993	9
Královéhradecký	-0,08735	6	-0,08845	6	-0,104	6
Pardubický	-0,24961	9	-0,26181	8	-0,2766	8
Vysočina	-0,37538	12	-0,35807	11	-0,3753	12
Jihomoravský	0,183986	3	0,241298	3	0,26814	3
Olomoucký	-0,46534	14	-0,4454	13	-0,44395	13
Zlínský	-0,29585	10	-0,25964	7	-0,25864	7
Moravskoslezský	-0,36713	11	-0,34809	10	-0,30712	10

Zdroj: vlastní výpočty

První varianta představuje situaci hypotetickou a porovnávací, druhá varianta je variantou spíše zaměřenou zohledňující stejně význam sociálních a ekonomických indikátorů a ve třetí variantě se zohledňují jako nejvýznamnější indikátory ekonomické výkonnosti. Výsledky souhrnného indexu rozvojového potenciálu jsou stejně jako u dílčích indexů rozvojového potenciálu řešeny s ohledem na význam a vysokou úroveň Hlavního města Prahy ve dvou variantách tj. s Hlavním městem Prahou a bez Hlavního města Prahy (viz tabulky č. 5 a 6).

Tab. 6: Souhrnný index rozvojového potenciálu bez Hl. města Prahy

Kraj	Index 1	Poř.	Index 2	Poř.	Index 3	Poř.
Hlav. město	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Středočeský	1,006924	1	1,170251	1	1,170835	1
Jihočeský	0,647463	2	0,52586	2	0,536292	2
Plzeňský	0,426685	4	0,460468	3	0,431454	4
Karlovarský	-0,32041	9	-0,28904	9	-0,35689	9
Ústecký	0,179918	5	0,173587	5	0,192152	5
Liberecký	-0,29083	8	-0,18819	8	-0,20537	8
Královéhradecký	0,080389	6	-0,04862	7	-0,07392	7
Pardubický	-0,53882	12	-0,59132	12	-0,60306	12
Vysočina	-0,35361	10	-0,44787	10	-0,43727	10
Jihomoravský	0,442592	3	0,455307	4	0,511805	3
Olomoucký	-0,77758	13	-0,80847	13	-0,80414	13
Zlínský	-0,53429	11	-0,54124	11	-0,52311	11
Moravskoslezský	0,031566	7	0,129275	6	0,161223	6

Pro hodnocení jednotlivých dílčích indexů rozvojového potenciálu jsou indexy u jednotlivých krajů vyhodnoceny z hlediska jejich výše v absolutním pořadí. Ke zjištěným indexům rozvojového potenciálu v jednotlivých regionech ČR lze uvést, že disparity jsou zaznamenány s narůstající zápornou hodnotou indexu.

Pokud budeme hodnotit index rozvojového potenciálu přírodních podmínek tak se ukazuje ve variantě jedna význam Hlavního města Prahy a ve variantě dvě se dostává na nejvyšší úroveň kraj Jihočeský, Královéhradecký a Jihomoravský. Ve výsledných hodnotách indexu se významně projevuje expertně stanovená váha indikátoru.

Při hodnocení Hlavního města Prahy v dílčích indexech rozvojového potenciálu sociálních kulturních podmínek a rovněž i ekonomické výkonnosti převyšuje výše indexu významně ostatní kraje. V této souvislosti lze uvést, že hlavní město Praha jako kraj je v hodnocení disparit s využitím těchto indexů dosti nesrovnatelné. Jeho hodnocení pomocí dílčích indexů by přicházelo v úvahu pouze orientačně a nebo by musela být uplatněna srovnatelnost s jinými velkými evropskými městskými aglomeracemi.

Záporná hodnoty indexu rozvojového potenciálu sociálních a kulturních podmínek ukazují na významnou disparitu. Jedná se zejména o kraj Olomoucký, Zlínský, Vysočina a Pardubický ve variantě hodnocené bez Hlavního města Prahy.

Při hodnocení index rozvojového potenciálu ekonomické výkonnosti regionů se ukazuje, že nejvyšší úrovně dosahuje mimo Hlavního města Prahy (opět je patrné specifické postavení) kraj Středočeský, Jihomoravský a Moravskoslezský. Ve zcela opačném postavení je výrazně kraj Karlovarský, Olomoucký a Pardubický, což opět svědčí z hlediska vypovídací schopnosti tohoto indexu o disparitní pozici těchto regionů.

Závěr

Při hodnocení souhrnného indexu rozvojového potenciálu je zřejmá významná pozice Hlavního města Prahy a Středočeského kraje. Opačnou pozici má hlavně kraj Olomoucký, a to při celkovém hodnocení bez Hlavního města Prahy, kdy zohledníme zejména index 2 a index 3, tzn. expertně stanovené váhy ve prospěch sociálních a ekonomických indikátorů. Výsledky souhrnného indexu rozvojového potenciálu naznačují poměrně velké disparity v mezi jednotlivými kraji při zohlednění přírodních zdrojů, sociálních a kulturních zdrojů a ekonomické výkonnosti.

Rovnoměrný rozvoj regionů představuje v současné době jeden ze základních úkolů regionální politiky státu i Evropské unie. Jedná se o komplex procesů, které přispívají k pozitivním změnám v ekonomické, sociální a environmentální situaci regionů. Ke snižování regionálních rozdílů mohou pomoci metodické postupy hodnotící disparity v jednotlivých regionech např. pomocí výše uvedených dílcích indexů rozvojového potenciálu a následně celkové hodnocení regionů pomocí souhrnného indexu rozvojového potenciálu.

Literatura

- [1] DUFEK, J., MINAŘÍK, B.: Analýza indikátorů pro hodnocení cílů realizace strategie regionálního rozvoje v České republice. 1. vyd. Brno: MZLU, 2009, 119 s. ISBN: 978-80-7375-366-5

- [2] HAMPL, M.: Regionální diferenciace současného socioekonomického vývoje v České republice. Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2007, Vol. 43, No. 5.889-910
- [3] HEBÁK, P. a kol.: Vícerozměrné statistické metody. Informatorium, Praha 2005. ISBN 80-7333-039-3 Agricultural Economics - Czech, 2009, 55: p. 156–160
- [4] JÁNSKÝ, J., SOMERLÍKOVÁ, K.: Analýza disparit ekonomické výkonnosti regionů v ČR. In Region v rozvoji společnosti. 1. ed. Brno: Mendel University of Agriculture and Forestry in Brno, 2009, p. 98-104. ISBN 978-80-7375-330-6
- [5] Jánský, J., Somerlíková, K.: Analýza disparit sociálních podmínek v regionech ČR. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Firma a konkurenční prostředí. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2010. s. 204-209. ISBN 978-80-7375-385-6.
- [6] Kolektiv autorů: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň 2004. ISBN 80-86473-80-5
- [7] Krajské ročenky České republiky 2002-2008

Kontaktní údaje

Doc. Ing. Jaroslav Jánský, CSc.
Katedra ekonomických studií
Vysoká škola polytechnická Jihlava
e-mail: jansky@vspj.cz

Priority a finanční nástroje kohezní politiky Evropské unie

Petr Jiříček

Abstrakt

V příspěvku bude podána analýza priorit politiky Evropské unie ve sféře regionálního rozvoje tak, jak se utvářely v minulosti a jejich současná podoba. Změny v prioritách financování regionálních a strukturálních problémů v Evropské unii budou zkoumány ve vztahu k základním právním dokumentům Unie a vývoji používání jednotlivých finančních nástrojů.

Klíčová slova

Priority kohezní politiky EU, finanční nástroje, strukturální fondy, kohezní fond, Evropský sociální fond, Evropský fond regionálního rozvoje, Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond, Iniciativy ES, programovací období,

1 Úvod

Kohezní politika Evropské unie, do roku 1993 definovaná jako strukturální a regionální politika Evropského hospodářského společenství (EHS), prošla v průběhu své historie dlouhým vývojem. V počátečních fázích po podpisu Římských smluv byla orientována na dílčí strukturální problémy a neexistovala jednotná politika EHS. Rovněž regionální disparity nebyly pokládány za podstatné pro další ekonomický a integrační vývoj a jednotlivé státy samy rozhodovaly o konkrétní podobě regionální politiky. Do dnešní podoby prošla kohezní politika složitým vývojem i v souvislosti s průběžnými změnami primárního práva Evropského hospodářského společenství a později Evropské unie. Reagovala na vnější ekonomické i vnitřní sociální podněty, měnila se s počtem členů Společenství v závislosti na vyšší integraci nejen v ekonomické, ale i měnové oblasti. Její finanční nástroje rovněž prošly za minulé půlstoletí vývojem – jejich počet se různě měnil, byly a jsou začleňovány v rámci jiných společných politik, ač vždy finančně

podporovaly deklarované cíle hospodářské a sociální soudržnosti. Pokud bychom se drželi legislativního pohledu na problematiku vývoje kohezní politiky, která poskytovala právní zakotvení principů a jejího financování, musíme se věnovat problematice vývoje práva Společenství. Primární právo, řešící problematiku strukturální a regionální politiky Evropských společenství, se týká zejména zakládacích Římských smluv (Smlouvy o založení EHS, Smlouvy o ESUO a EURATOM) v roce 1957, následné Slučovací smlouvy z roku 1965, přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1987, podpisu Maastrichtské smlouvy (Smlouvy o Evropské unii) v roce 1992 a následné novelizace v Amsterodamské smlouvě z roku 1997. Po roce 2000 se měnilo primární právo EU dvakrát – Smlouvou z Nice v roce 2000, jež však řešila spíše institucionální problematiku a Lisabonskou smlouvou v roce 2007. Na tyto základní evropské smlouvy navazuje v oblasti uplatňování kohezní politiky legislativa sekundárního práva Evropských společenství, jimiž jsou nařízení Rady EHS (Rady ES od roku 1964, resp. Rady EU od roku 1993), směrnice Rady a Komise, rozhodnutí Rady a Komise a stanoviska a doporučení Rady a Komise.

2 Cíl a metodologie

Cílem předkládaného článku je osvětlit vývoj v prioritách Evropské unie v oblasti kohezní politiky a nástrojů jejího financování. Postihnout významné momenty, jež vedly k reformám této společné politiky a objasnit její pozici ve vztahu k právu Unie. Významnou metodickou otázkou, kterou musí autor metodicky v příspěvku řešit je problém periodizace jednotlivých etap vývoje kohezní politiky EU ve vztahu k změnám zejména primárního práva Unie, souvislost mezi programovacími obdobími kohezní politiky a rozpočtovými obdobími společenství. Práce autorů Baldwin, Wyplosz, týkající se evropské ekonomické integrace, v části o regionální a strukturální politice EU nerozlišuje jednotlivé etapy vývoje[1]. Ekonomicky pojatý rozbor zde zmiňuje důležité mezníky, jimiž jsou vedle podpisu Římských smluv rok 1981 (vstup Řecka), rok 1994 (oslabení korelace mezi strukturálními výdaji a politickou vahou hlasů nerozvinutých zemí v EU a následný vstup Finska a Švédska), rok 2004 (vstup 10 nerozvinutých zemí střední a východní Evropy, Malty a Kypru). V podrobné monografii věnované strukturální a regionální politice EU (Boháčková, Hrabánková, 2009) rozlišují autorky etapy vývoje v letech 1958–1971, 1971–1983, 1983 až

1988, 1988–1993, 1994–1999, 2000–2006 a 2007–2013 [2]. V práci autorského kolektivu pod vedením prof. Wokouna z roku 1998, připravované pro Ministerstvo místního rozvoje v souvislosti s přípravou na financování ze strukturálních fondů a kohezního fondu po vstupu do Evropské unie, je období financování strukturální a regionální politiky EU rozděleno na období 1958–1973, 1974–1985, 1986–1993, 1994–1999 [3]. Učebnice evropské integrace autorů Přenosil, König a Lacina z roku 2006 uvádí, že lze vysledovat v linii uplatňování strukturální a regionální politiky EU základní období 1958–74, 1975–88, 1989–93, 1994–1999 a 2000–2006 [4]. Periodizace pomocí programovacích období kohezní politiky EU je částečně odlišná; programovací období se do roku 2000 nekryjí časově s finančními rozpočtovými rámci EU. Dalším oprávněným metodologickým hlediskem je pohled na vývoj strukturální a regionální politiky EU z hlediska období, kdy došlo k rozšíření počtu členských států EU, což znamenalo vždy významný zásah do uplatňování kohezní politiky. Mnou zvolená metodologie pro periodizaci vývoje kohezní EU preferuje do roku 1987 přístup na okamžiků rozšíření EHS, který lze dobře časově zařadit a jež znamenalo vždy její významnou změnu. Pro období od roku 1988 bude používáno respektované periodizace dle programovacích období strukturální a regionální politiky EU, navíc od roku 2000 se kryjící s rozpočtovými rámci.

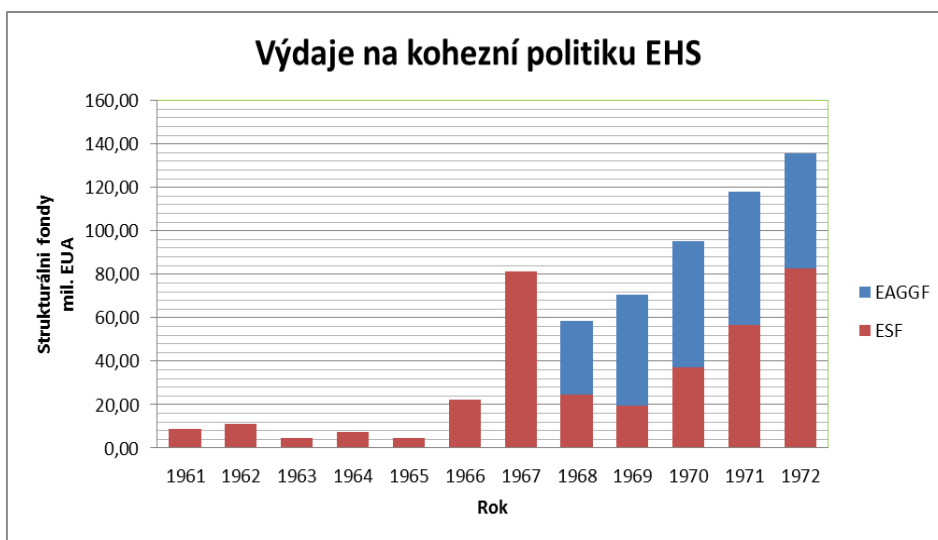
3 Výsledky a diskuse

Priority a finanční nástroje kohezní politiky EU v letech 1957–72.

Prvním zdrojem pro financování regionální a strukturální politiky Společenství zmiňovaný v Římských smlouvách roku 1957 byl Evropský sociální fond (*ESF-European Social Fund*), který byl založen téhož roku, i když první finanční prostředky byly čerpány až v roce 1961. Tento fond byl typicky od počátku nastaven jako fond strukturální politiky; od jeho vzniku byly jeho finanční zdroje zaměřeny na financování cílů, jež Společenství deklarovalo v zakládacích Římských smlouvách – na snižování nezaměstnanosti a zlepšování fungování trhu práce [6]. V roce 1971 bylo přikročeno k první zásadnější reformě ESF, když financování programů bylo prováděno na základě jednotných výběrových kritérií Společenství, odrážejících měnící se situaci v oblasti strukturálních problémů zapříčiněnou světovou recesí a rozvratem Bretton-woodského finančního systému. ESF nadále již nepokrýval jenom požadavky členských států EHS v oblasti politiky boje proti nezaměstnanosti

a ostatních sociálních problémů, ale začal vytvářet své vlastní principy financování. *Evropská investiční banka (EIB)* byla založena roku 1958 se sídlem Lucemburku s cílem přispívat na rozvojové programy a projekty, jež by vedly k vyváženému rozvoji všech států Společenství, mezi něž vedle úvěrování infrastrukturních programů patřily i úvěrové programy orientované na regionální disparity jihoitalských provincií. [8]. To dokumentují i priority, které byly při jejím založení deklarovány a mezi nimiž byla podpora rozvojových projektů v zaostávajících regionech Společenství pro zmenšování regionálních disparit. Evropský zemědělský podpůrný a garanční fond venkova (*EAFRD-European Agricultural Fund for Rural Development*) vznikl na základě *Nařízení Rady EHS č.25/1962 o financování společné zemědělské politiky* a původně nebyl rozdělen na garanční a orientační sekci) [1]. Financování strukturálních operací v oblasti venkova bylo prováděno na základě společné zemědělské politiky, kde se uvádí, že finanční prostředky budou použity na náhrady při vstupu do třetích zemí, zemědělské intervence zaměřené na stabilizaci trhu a společná opatření přijatá za účelem dosažení cílů Smlouvy (o EHS), včetně strukturálních změn nezbytných k žádoucímu fungování společného trhu.

Obr 1. Výdaje na kohezní politiku EHS v letech 1961 -72 (v mil. EUA)

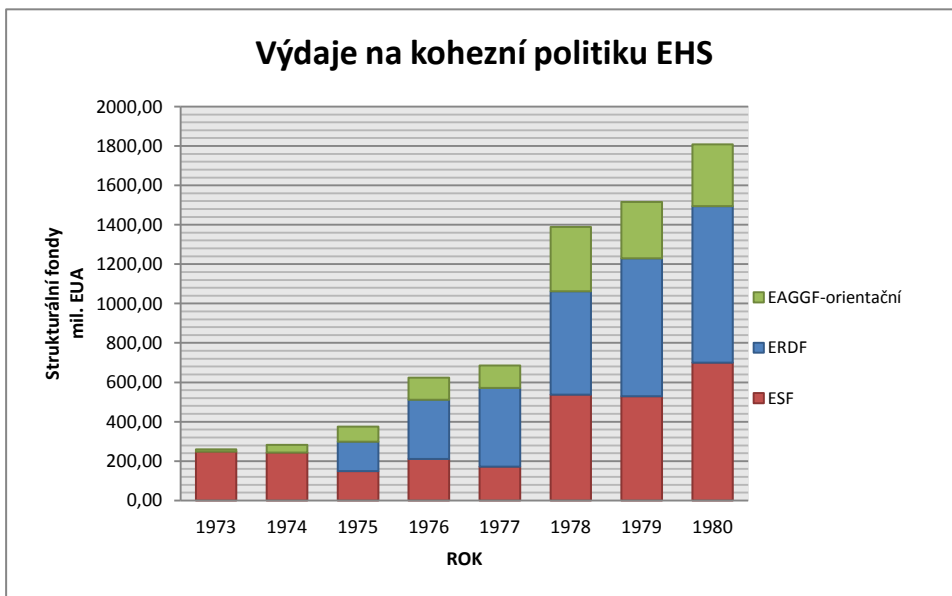


Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf

Priority a finanční nástroje kohezní politiky EU v letech 1973–80.

Za rozhodující mezník v pojetí společné regionální politiky Společenství slouží tzv. *Thomsonova zpráva*[5], předložená Komisí 4. května 1973 Radě (EHS) a pojmenované po britském komisaři Georgi Morgan Thomsonovi. Ve zprávě bylo uvedeno, že regionální disparity ohrožují dokončení vytvoření společného trhu a poukázáno na rizika plynoucí z ekonomicky slabých regionů pro fungování připravované hospodářské a měnové unie. Poprvé se v ní definují příčiny vzniku regionálních disparit a strukturálně postižené oblasti. Na summitu Evropské rady 19-20. října 1974 v Paříži bylo rozhodnuto o založení Evropského fondu regionálního rozvoje (*ERDF - European Regional Development Fund*), který právně zakotvila svým *Nářízením Rada EHS č.724/1975 z 18.3.1975* [5]. Stal hlavním nástrojem pro institucionální řízení a financování společné regionální politiky EHS, jež bylo prováděno na základě dohodnutých kvót pro jednotlivé členské země Společenství a z nich pak byly dotovány příslušné projekty. Dne 1-2. prosince 1975 předložila Evropská komise členským státům k posouzení dokument *Schéma regionálních rozvojových programů*[5], kde byly vymezeny územní jednotky pro usnadnění územního plánování a regiony, které připadaly v úvahu pro podporu z ERDF. V průběhu sedmdesátých let došlo k první zásadnější reformě ESF, kdy strukturální opatření nebyla vybírána na základě národních kritérií, nýbrž podle unifikovaných kritérií Společenství. Došlo tedy k obdobné situaci jako u nově vytvořeného ERDF. To se týkalo také cílových skupin programu, kde vedle subjektů veřejného sektoru bylo umožněno žádat o podporu subjektům z řad sektoru privátního. Nově byly specifikovány priority podporovaných programů, jimiž se staly programy celoživotního vzdělávání mužů a žen, programy na podporu profesního vzdělávání v souvislosti s pohybem pracovních sil, programy na podporu sociálně a zdravotně vyloučených osob a programy aktivní podpory politiky zaměstnanosti v hospodářsky postižených regionech [9].

Obr 2. Výdaje na kohezní politiku EHS v letech 1973 -80 (v mil. EUA)



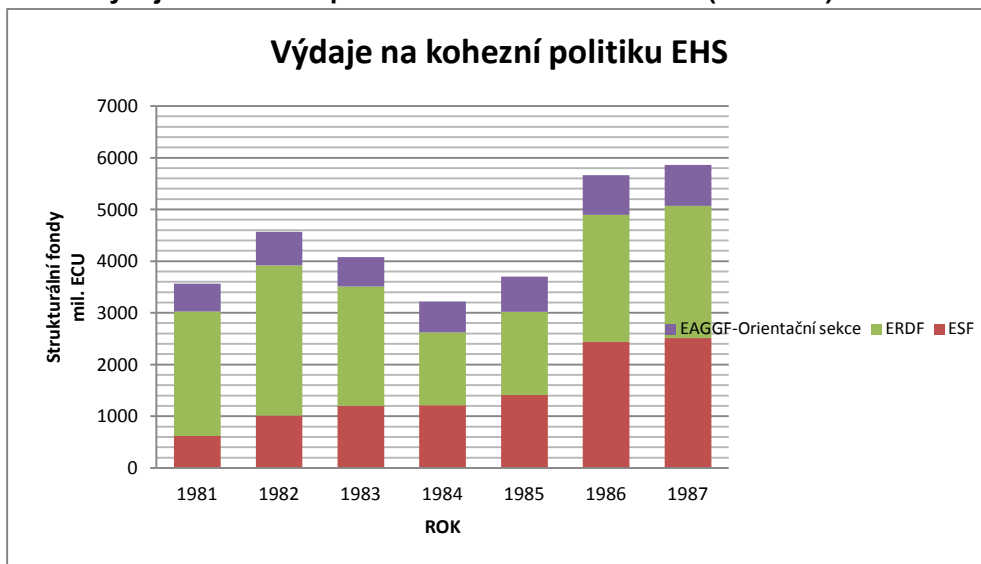
Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf

Priority a finanční nástroje kohezní politiky EU v letech 1981–1987.

V souvislosti s přistoupením nerozvinutých zemí Španělska a Portugalska byla připravena v roce 1984 částečná reforma ERDF, jež zahrnovala vytvoření intervalové kvóty pro každý členský stát EHS, přičemž méně rozvinuté přístupující země obdržely vyšší podíl než staré země. Maximální využití kvóty souviselo s naplněním programovacího principu *financial additionality*, tj. schopností vyčlenit i příslušné národní prostředky na rozvojové programy, financované z ERDF. Integrované středomořské programy. V podstatě za souhlas Itálie a Francie a posléze i Řecka s přistoupením Španělska a Portugalska byly v roce 1984 pro Řecko a středomořské oblasti Itálie a Francie vytvořeny tzv. *Integrované středomořské programy (IMP-Integrated Mediterranean Programmes)*. Tyto dlouhodobé rozvojové programy v celkové sumě 6,6 mld. ECU a řízené přímo Komisí fungovaly od roku 1986 do roku 1993 za účelem podpory konkurenceschopnosti těchto oblastí vůči Španělsku a Portugalsku v sektorech zemědělství, rybolovu, malých a středních podniků v oblasti průmyslu a služeb a pro podporu pracovního trhu. Programy byly financovány ve formě dotací z prostředků ERDF, ESF a orientační sekce EAGGF ve výši 4,1 mld. ECU a dále z prostředků EIB

ve výši 2,5 mld. ECU z poskytnutých nízkoúročných dlouhodobých úvěrů [2].

Obr 3. Výdaje na kohezní politiku EHS v letech 1981-87 (mil. ECU)



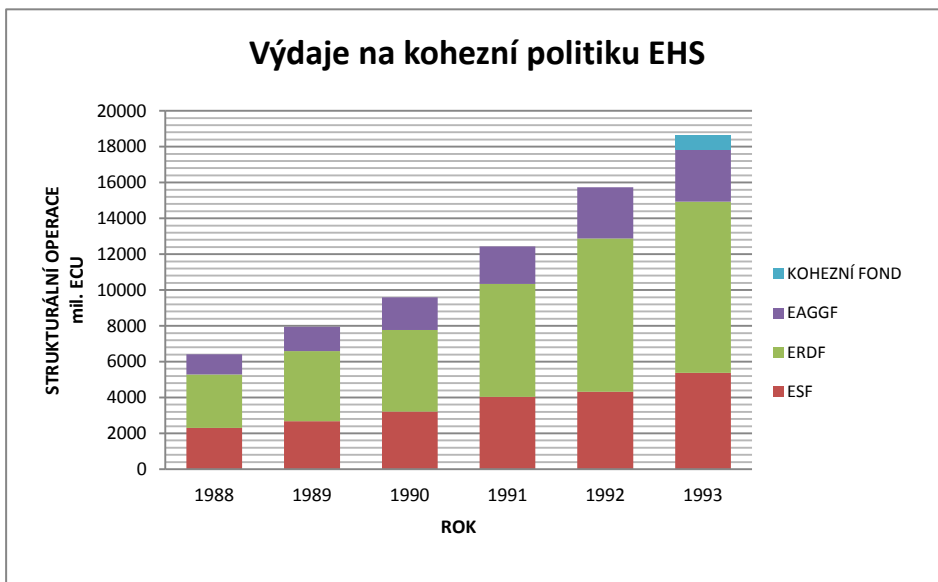
Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf

Priority a finanční nástroje kohezní politiky EU v letech 1988–1993.

Na základě přijetí Jednotného evropského aktu jako produktu primárního evropského práva v roce 1987 byla prostřednictvím *Nařízení Rady EHS č.2052/88 z 24.6.1988* [5] uskutečněna zásadní reforma strukturálních fondů a jejich priorit. Prostředky byly používány pouze na financování navržených cílů kohezní politiky v rámci daného rozpočtového období Společenství. Toto Nařízení Rady úzce souviselo s tzv. *Delorovým balíkem I.* z roku 1988, jenž obsahoval reformu rozpočtu EHS pro období 1988-92 ve smyslu posílení financování kohezní politiky na úkor společné zemědělské politiky EHS. Na každý cíl byly křížově alokovány prostředky ze strukturálních fondů v pevné výši; pro dané programovací období 1988-93 bylo dohodnuto 5 Cílů. Byla vytvořena jednotná programovací struktura – *Rámec podpory Společenství (Community Support Framework-CSF)* a systém *operačních programů (Operational Programme-OP)* v návaznosti na národní a regionální rozvojové plány. Při financování regionální politiky bylo využíváno tzv. operačních principů – koncentrace, partnerství, programování a monitorování. Nařízením *Rady EHS č. 2052/88* byly rovněž zavedeny specifické územně-

statistické jednotky *NUTS (Nomenclature Unit of Territorial Statistic)*, které měly zaručit porovnatelnost regionů pro potřeby financování ze strukturálních fondů. V roce 1988 souvislosti s výše uvedenou reformou strukturálních fondů byly pro rozpočtové období 1988-92 prostředky fondu používány již koordinovaně na financování jednotlivých Cílů kohezní politiky. Regionální dosah měly pro *ERDF* Cíl 1 – Podpora rozvoje a strukturálních změn zaostávajících regionů, Cíl 2 - Přeměna regionů nebo jejich částí, které jsou vážně ohroženy hospodářským úpadkem. Reforma strukturálních fondů se projevila i v dopadu na *EAGGF – orientační sekci*. Prioritou byla i nadále opatření týkající se zemědělského sektoru a strukturálních opatření, ale již v tomto období se objevily opatření, týkající se rozvoje venkova ve smyslu regionální politiky. V již zmiňovaném *Nariadení Rady EHS 2052/1988* byla úloha tohoto fondu byla specifikována pro financování kohezní politiky u opatření Cíle 1 – na snižování nadprodukce, podpory zemědělství v horských a jinak znevýhodněných oblastech a zakládání producentů sdržení, Cíle 5a – na podporu mladých zemědělců, rozvoj venkovské infrastruktury a služeb, zejména cestovního ruchu, zakládání lesů a zavlažovacích systémů a Cíle 5b - Podpora rozvoje venkovských regionů umožněním rozvoje a strukturálních změn venkovských regionů[5]. Z *ESF* byly v již zmiňované souvislosti s reformou strukturálních fondů po přijetí Jednotného evropského byly v letech 1989-93 financovány nově deklarované cíle strukturální a regionální politiky Společenství [7]. Jako další nástroj strukturální a regionální politiky v souvislosti s její reformou v roce 1988 ustaveny tzv. *Iniciativy Společenství*, které byly zaměřeny na řešení společných strukturálních a regionálních problémů vzniklých v důsledku vytvoření jednotného trhu. Tyto programy nesouvisely z národními rozvojovými programy, odrážely pouze priority Evropské komise a byly výrazně méně dotovány než strukturální fondy. Pro programovací období 1988-1993 existovalo 16 programů Iniciativ [5], které pokrývaly centralizované priority Komise.

Obr 4. Výdaje na kohezní politiku EHS v letech 1988-93 (mil. ECU)



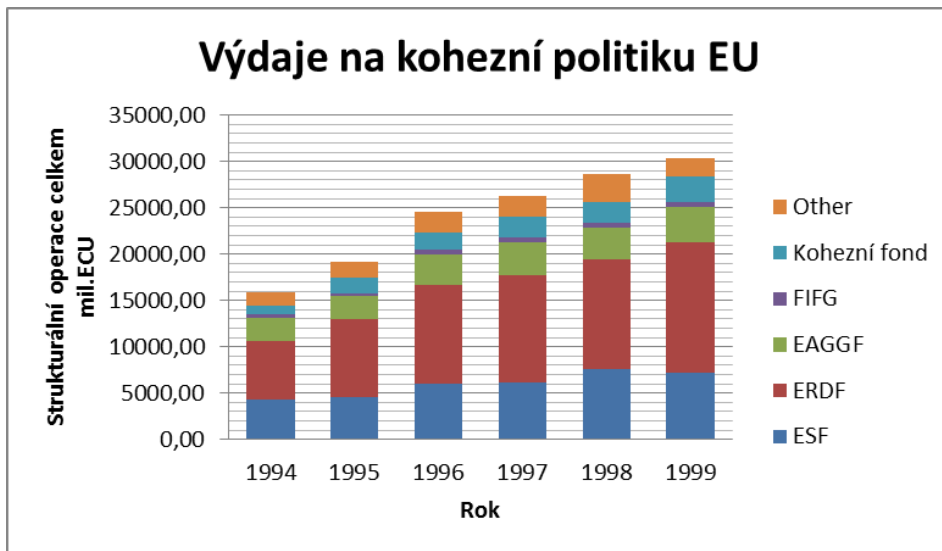
Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf

Priority a finanční nástroje kohezní politiky EU v letech 1994–1999.

Pro posílení politiky soudržnosti byl vytvořen na základě Maastrichtské smlouvy nový Kohezní fond (*Cohesion Fund*) jako další nástroj regionální a strukturální politiky Unie. Byl určen pro urychlení koheze méně rozvinutých členských států Unie – Řecko, Irsko, Portugalsko a Španělsko a jeho fungování mělo být omezeno do konce rozpočtového období Unie 1993-1999. Protokol stanovil, že prostředky fondu jsou určeny regionům kategorizace NUTS II těch zemí, jenž mají HDP/ per capita nižší než 90 % průměru EU [10]. Podíl pomoci financované z Kohezního fondu byl mezi 80-85 % veřejných či ekvivalentních výdajů projektu, které se nesměly překrývat s výdaji dotovanými ze strukturálních fondů. V roce 1994 byl vytvořen dokument *Europa 2000+*, který se stal zásadním dokumentem v oblasti projektového managementu regionálních rozvojových programů a koncepčních strategií na národní úrovni. Regionální priority ERDF v tomto období byly směřovány na financování minulých Cílů 1,2 a 5b a přibyl nový Cíl 6 pro podporu arktických regionů. Co se týče diverzifikace podporovaných regionů, v působnosti Cíle 1 byly regiony rozděleny do 2 typů – na regiony členských států podporované kohezním nástrojem (Řecko, Irsko,

Španělsko, Portugalsko) a na ostatní podporované regiony zbylých členských států EU. Fond posiloval financování tzv. měkkých projektů neinvestičního charakteru, podporoval zakládání regionálních rozvojových agentur rozvíjení pro účely poradenství pro města, obce a regiony i podnikatelské subjekty a projekty v oblasti inovací a technologických parků [3]. Rovněž ESF pokračoval ve svém zaměření na financování cílů strukturální a regionální politiky, shodných z předchozím období; nepodporoval pouze Cíl 5a – Podpora rozvoje venkovských oblastí. Projekty byly zaměřeny zejména na boj z dlouhodobou nezaměstnaností, na usnadnění začlenění mladistvých a zdravotně a sociálně vyloučených osob do pracovního trhu a podporu rovných příležitostí pro ženy i muže. Prostředky z ESF byly v mnoha případech koordinovaně vynakládány s podporou ze sociálně zaměřených Iniciativ Společenství – zejména EMPLOYMENT a ADAPT. Finanční nástroj na podporu rybolovu (*FIFG - Financial Instrument for Fisheries Guidance*). Svým zaměřením i na vnitrozemský rybolov byl v souladu se zájmy nově přistupujících Finska a Švédska. V *Nařízení Rady EHS č.2080/1993* byly upraveny cíle rybolovné politiky zejména na racionální využívání zdrojů lovu ryb s ohledem na principy trvale udržitelného rozvoje a podporu vzniku rentabilních subjektů v tomto sektoru. Projekty byly směřovány na investice do moderních rybářských lodí, zpracovatelského průmyslu, odbytových struktur i zařízení na chov ryb[5]. V novém programovacím období 1994-1999 zůstalo zachováno 7 původních Iniciativ Společenství, jež měly formu navazujících programů.

Obr 5. Výdaje na kohezní politiku EU v letech 1994-99 (mil. ECU)



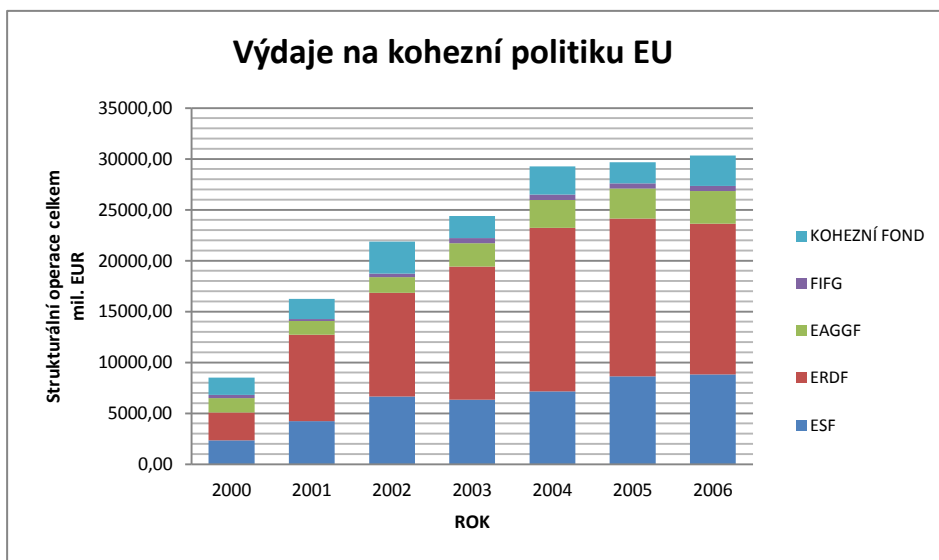
Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf

Priority a finanční nástroje kohezní politiky EU v letech 2000–2006.

Lisabonská strategie z března 2000 kladla důraz na posilování sociální a ekonomické koheze a na environmentální pojetí tržního hospodářství v souladu s cíli trvale udržitelného rozvoje. Dalším základním dokumentem, který ovlivnil kohezní politiku Evropské unie v tomto období byla *Agenda 2000*. Byla přijata Komisí již 15.7.1997 a schválena na summitu Evropské rady v Berlíně v roce 1999[10]. Dokument se orientoval na zjednodušení strukturální a regionální politiky a požadoval vyšší finanční koncentraci prostředků. Týkalo se to jak snížení tzv. Cílů strukturální a regionální politiky, tak snížení počtu Iniciativ Společenství a zvýšení prostředků pro předvstupní pomoc. Reforma strukturálních fondů byla předmětem *Nařízení Rady (ES) č.1268/1999* z 21.6.1999. Členské státy a samotné regiony soudržnosti získaly odpovědnost za správu prostředků a kontrolu výdajů strukturální a regionální politiky. Úloha Evropská komise nově spočinula v auditu, zda náležitě fungují kontrolní systémy programovacích struktur příjemců. Příjemci podpory, kteří měli nárok na čerpání z jednotlivých nástrojů strukturální a regionální politiky EU, byli nově rozděleni na: znevýhodněné regiony (regiony procházející konverzí, regiony zaostávající ve rozvoji, kohezní regiony Řecka,

Španělska a Portugalska), oblasti se specifickým postižením (příhraniční oblasti, upadající městské oblasti, venkovské oblasti), ohrožené sociální skupiny (lidé vystavení diskriminaci a nerovnosti příležitostí na trhu práce, místní a regionální úřady a kandidátské země [5]. Iniciativy Společenství. Počet těchto speciálních programů, které se zaměřovaly na řešení společných problémů Unie, se zřetelně snížil. Zůstaly čtyři Iniciativy, na jejichž financování bylo vyčleněno 5,35% z rozpočtu strukturálních fondů, přičemž každá byla dotována pouze z jednoho fondu. Jednalo se o programy: INTERREG III – iniciativa zaměřená na podporu přeshraniční, meziregionální a nadnárodní spolupráce a vytváření partnerství za účelem vyváženého rozvoje oblastí; LEADER+ byla iniciativa, jejímž cílem bylo podněcovat spolupráci aktivních činitelů působících ve venkovských oblastech; spolupráce spočívala ve společném posuzování místních strategií trvale udržitelného rozvoje pomocí tzv. LAG (*Local Action Group*, iniciativa byla financována z orientační sekce EAGGF; URBAN II - iniciativa na podporu inovačních strategií pro regeneraci měst a zaostávajících městských částí a EQUAL - iniciativa zaměřená na odstranění nerovných podmínek na trhu práce [5].

Obr 6. Výdaje na kohezní politiku EU v letech 2000-2006 (mil. EUR)

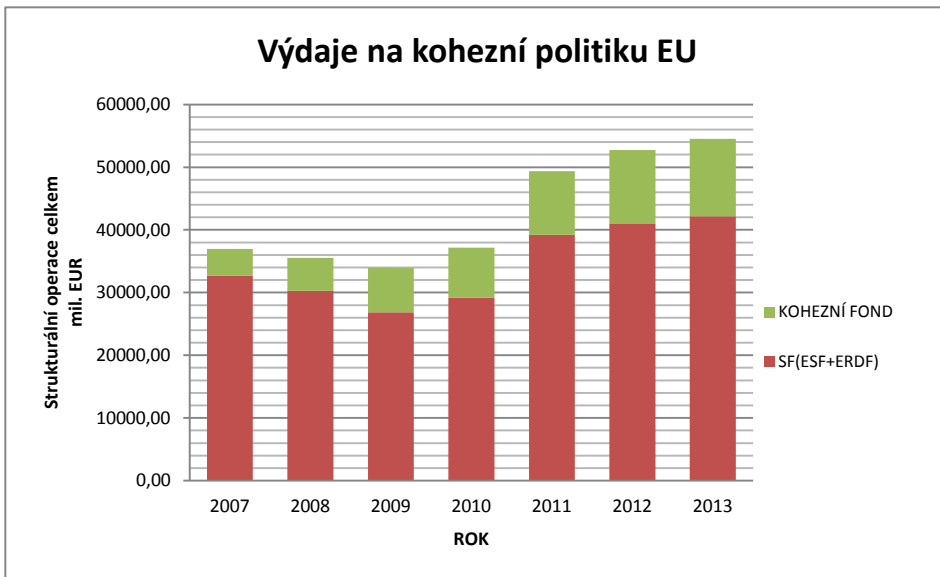


Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf

Priority a finanční nástroje kohezní politiky EU v letech 2007-2013.

Realizace priorit strukturální a regionální politiky obdobně jako v předchozím období probíhá v rámci sedmiletého cyklu, pro které zpracovávají členské země vždy nové programové dokumenty. V těch je stanoven rozpočet a jsou definovány cíle a priority, jež se členské státy snaží dosahovat v souladu se základními strategickými dokumenty Unie. Základním dokumentem je národní strategický referenční rámec, v němž členská země definuje opatření směřující k využitím prostředků strukturálních fondů a Kohezního fondu. Je zde popsán mechanismus čerpání a struktura jednotlivých operačních programů; výchozím dokumentem pro sestavení je Národní rozvojový plán pro dané programovací období. Operační programy jsou nadále základní strategický dokument finanční a technické podpory pro financování konkrétní problematiky (tématické operační programy) či regionu soudržnosti (regionální operační programy), případně financování evropské územní spolupráce (operační programy dle Cíle 3). Strukturální fondy stále tvoří jádro regionální a strukturální politiky v tomto rozpočtovém období; oproti předchozímu se jejich počet zúžil na dva – ERDF a ESF. Strukturální a regionální politika je postavena v současnosti na 3 cílech: Cíl 1 - Konvergence (podpora aktivit ve smyslu sblížení méně rozvinutých regionů; hlediskem je HDP pod 75% průměru EU); Cíl 2 – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost (hlediskem je HDP pod 75% průměru EU) a Cíl 3 – Evropská územní spolupráce. Strukturální fondy FIFG a Orientační sekce EAGGF institucionálně zanikly, místo nich byly vytvořeny dva nové finanční nástroje. *Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD-European Agricultural Fund for Rural Development)* řešící strukturální opatření v oblasti zemědělství a rozvoje venkova v rámci společné zemědělské politiky a *Evropský rybářský fond (EFF-European Fisheries Fund)* financující strukturální opatření v rámci společné rybářské politiky Unie. Pro nové programovací období 2007-13 došlo k výrazným změnám v počtu i určení Iniciativ Společenství jako centralizovaných nástrojů kohezní politiky Unie. Byly vytvořeny 3 nové iniciativy – JASPERS, JEREMIE a JESSICA jako nástroje finančního inženýrství, jež umožňují kombinace různých zdrojů financování (bankovní úvěry, evropské dotace, privátní zdroje, veřejném zdroje) v rámci rozvojových projektů [7].

Obr 7. Výdaje na kohezní politiku EU v letech 2007-2013 (mil. EUR)



Zdroj: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2010/2010_en.cfm#rap_fin

4 Závěr

Pro financování společné politiky Evropského hospodářského společenství v oblasti sociální, vzdělávací a boje proti nezaměstnanosti vznikl v roce 1958 specializovaný Evropský sociální fond, který v původní podobě financoval dílčí priority. Prostředky fondu byly používány na základě dílčích opatření až od roku 1961 a výše prostředků v šedesátých letech se příliš neměnila. Prvním zdrojem financování regionální politiky Společenství byla Evropská investiční banka a to dlouho před vznikem specializovaného strukturálního fondu. Rozdíl byl zde samozřejmě rovněž ve způsobu financování úvěry na rozdíl od dotací pozdějších fondových nástrojů regionální politiky Společenství. Tato instituce s nejvyšším možným ratingem byla schopna poskytovat nízkouročené dlouhodobé investiční úvěry s horizontem až 20 let a výhodné bankovní záruky a takto účastní se financování rozvojových programů dodnes. Dalším fondem, který se podílel v 60. letech na financování kohezní politiky, byla orientační sekce EAGGF. Je však skutečností, že podíl strukturálních operací z orientační sekce se na výdajích EAGGF pohyboval v roce 1970 pouze ve výši 1,88%. (285 mil. EUA. Pro období 60. let byl pro formování strukturální a regionální politiky charakteristický

předpoklad, že rozsáhlá liberalizace při uplatňování principů volného pohybu zboží, služeb, lidí i kapitálu má vytvořit podmínky pro snižování regionálních disparit a další rozvoj regionů. Od roku 1975 se podílel na financování této politiky fond ERDF, jenž se postupně stal hlavním zdrojem finanční podpory nerozvinutých regionů ve Společenství. Po vstupu Řecka, Španělska a Portugalska v osmdesátých letech 20. století byl v Integrovaných středomořských programech poprvé použit dlouhodobý programovací princip, jenž byl pak promítnut i do ostatních programů, financovaných ze strukturálních fondů v prvním programovacím období v letech 1988-1993. V roce 1988 byla uskutečněna zásadní reforma strukturálních fondů tak, že prostředky byly používány pouze na financování navržených cílů kohezní politiky v rámci daného rozpočtového období Společenství a byly uplatňovány programovací principy. Dalším důsledkem reformy bylo, že jako projev společných cílů kohezní politiky vznikly tzv. Iniciativy Společenství, financující priority Evropské komise. V devadesátých letech nově vzniklý Kohezní fond financoval priority politiky soudržnosti týkající se investic do transevropských sítí a na ekologické účely s rozpočtem minimálně ve výši 10 mil. EUR. Pro financování koheze v oblasti rybolovu byl vytvořen nový specializovaný fond FIFG. Po roce 2000 zpočátku k zásadnějším změnám priorit nedošlo, v aktuálním rozpočtovém období 2007-13 pět však byl snížen počet kohezních nástrojů na tři (ESF, ERDF a CF) a vznikly další specializované nástroje finančního inženýrství pro oblast Kohezní politiky - iniciativy JASPERS, JEREMIE a JESSICA. Pro nové programovací období na léta 2014-20 se předpokládá zabudování nové priority, jež sváže kohezní politiku s fiskální politikou států Evropské unie s cílem řešení dluhových problémů většiny členských států.

Literatura

- [1] BALDWIN, Richard, WYPLOSZ, Charles. *Ekonomie evropské integrace*. 1. vydání. Praha : GRADA, 2008, 478 s. ISBN 978-80-247-1807-1
- [2] BOHÁČKOVÁ, Ivana, HRABÁNKOVÁ, Magdalena. *Strukturální politika Evropské unie*. 1. vydání. Praha : C.H.BECK, 2009, 188 s. ISBN 978-80-7400-111-6

- [3] WOKOUN, René, PÍŠOVÁ, Eva a kol. *příprava České republiky na využívání strukturálních fondů*. 2. vydání. Praha : Ministerstvo pro místní rozvoj, 1998, 81 s.
- [4] KÖNIG, Petr, LACINA, Lubor, PŘENOSIL, Jan. *Učebnice evropské integrace*. 1. vydání. Brno : Barrister & Principal, 2006, 414 s. ISBN 980-7364-022-8
- [5] *EUR-Lex* [online]. 2012 [cit. 2012-3-28]. Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství (1957). Dostupný z WWW: <<<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm>
- [6] *Evropská investiční banka* [online]. 2011 [cit. 2011-3-28]. Statut. Dostupný z WWW: <<http://www.eib.europa.eu/attachments/general/statute/eib_statute_2009_cs.pdfeur-lex.europa.eu/cs/treaties/index.htm
- [7] *Archive of European Integration* [online]. 2012 [cit. 2012-3-28]. European Agricultural Guidance and Guarantee Fund. Dostupný z WWW: <<<http://aei.pitt.edu/view/eusubjects/eaguis.html>.
- [8] *Evropská komise. Regionální politika-Inforegio*. [online]. 2011 [cit. 2012-3-28]. Evropský sociální fond. Dostupný z WWW: <<http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_cs.cfm
- [9] *Archive of European Integration* [online]. 2012 [cit. 2012-3-28]. The Integrated Mediterranean Programmes . Dostupný z WWW: <<<http://aei.pitt.edu/14712/1/EUR-FILE-1-86.pdf>
- [10] FIALA, Petr, PITROVÁ Markéta. *Evropská unie*. 2. vydání. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2009, 803 s. ISBN 978-80-7325-180-2
- [11] *Archive of European Integration* [online]. 2012 [cit. 2012-3-28]. European Regional Development Fund. Dostupný z WWW: <<<http://aei.pitt.edu/view/eusubjects/erdf.html>
- [12] *European Commission* [online]. 2012 [cit. 2012-3-28]. Working for Regions. 1st edition. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Dostupný z WWW: <<http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_en.pdf

Kontakní údaje

Petr Jiříček

Vysoká škola polytechnická Jihlava

Tolstého 16, 586 01 Jihlava, Czech Republic

Tel: +420 567 141 216

E-mail: jiricek@vspj.cz

Organizace veřejné správy v území

Zdeněk Kadlec

Abstrakt

Organizace veřejné správy v území jako jeden z předpokladů úspěšného rozvoje regionu a jako nástroj k optimalizaci využívání rozvojových zdrojů. Základní možné modely výkonu státní správy v území (vertikálně organizované resortní státní úřady, státní územní orgány se všeobecnou působností, výkon státní správy v území samosprávnými celky formou tzv. přenesené působnosti státu), jejich popis, charakteristiky a hodnocení. Vývoj v oblasti organizace územní správy v České republice po roce 1989, reforma veřejné správy, její koncepce a současný stav. Přednosti a rizika spojeného modelu veřejné správy. Snahy o narušování systému územní veřejné správy, jejich možné nepříznivé důsledky, pravděpodobná motivace pro nekoncepční návrhy.

Klíčová slova

Organizace veřejné správy; územní správa; veřejná správa; přenesená působnost; územní samospráva; územní samosprávné celky

Úvodní část, předpoklady a zdroje pro rozvoj regionu

Organizace územní správy, resp. v případě České republiky územní veřejné správy, může mít podstatný vliv na úspěšnost rozvoje jednotlivých regionů. Proč tomu tak je?

Podle senátora a bývalého hejtmana Vysočiny RNDr. Miloše Vystrčila jsou základními předpoklady úspěšného regionálního rozvoje příznivé podmínky institucionální, intelektuální a etické. Vycházíme-li z jeho klasifikace, můžeme pod podmínkami institucionálními vnímat především existenci orgánů veřejné správy s krajskou působností, existenci krajských institucí, odpovídajícího organizačního členění a také odpovídajících územních obvodů státních orgánů, ale též přítomnost rozhodovacích kompetencí a právní subjektivity, resp. dostatečnou míru samostatnosti organizačních jednotek (dle principu subsidiarity).

K intelektuálním podmínkám můžeme počítat vzdělanost obyvatelstva, přítomnost vysokých škol v regionu a jejich parametry (zejména jde o charakter škol, jejich velikost, tradici, kvalitu, oborovou skladbu, stabilitu). Podobně je tomu u soustavy středních škol, ale podstatný je také potenciál know-how ve výrobních i nevýrobních organizacích. Rovněž kulturní vyspělost území a jeho informační vyspělost bych si dovolil zařadit k intelektuálním podmínkám. Patří sem také úroveň a dostupnost veřejných služeb a další faktory. Etickými podmínkami pak rozumím komplexní mravní hladinu ustálených, obvyklých vzorců chování a jednání. Ta se pak promítne mimo jiné do úrovně kriminality, ale i do počtu a intenzity sporů, způsobu práce sdělovacích prostředků a do dalších oblastí života společnosti.

Z jiného pohledu je možné identifikovat zdroje potřebné pro rozvoj regionu a klasifikovat je standardním způsobem, např. jako zdroje:

- věcné (majetkové),
- personální,
- finanční,
- informační.

System regionální veřejné správy (územní správy) je možné vnímat mimo jiné jako nástroj k optimalizaci využívání rozvojových zdrojů.

Dále se budu zabývat především institucionálními podmínkami, resp. předpoklady rozvoje regionu.

Výkon státní správy v území

Pro úvahy o organizaci výkonu státní správy v území je nejprve třeba zmínit základní východiska.

Výkon správních činností by měl být:

- účelný, efektivní a hospodárný (tzv. zásada 3E),
- srozumitelný, jednoduchý, přehledný,
- kvalitní a profesionální, dobrou službou pro občany i právnické osoby,
- dlouhodobě stabilní, bez zbytečných a zbytečně prudkých změn.

Těmto podmínkám může z obecného hlediska při vhodné organizaci a dobrém legislativním řešení vyhovovat jak systém výkonu státní správy

v území územními samosprávnými celky (obcemi a kraji – tzv. spojený model) v přenesené působnosti (působnost státu je v daných případech přenesena na územní samosprávné celky), tak i systém výkonu státní správy v území státními orgány (státními správními úřady – tzv. oddělený model). Kromě toho je také možné řadu správních činností svěřit za určitých podmínek dokonce i soukromoprávním subjektům, tedy zvláště k tomu pověřeným, na státu do značné míry nezávislým autorizovaným či certifikovaným fyzickým i právníckým osobám. K takovému řešení je třeba však přistupovat s nejvyšší opatrností, neboť se jejich působení může vymknout původnímu záměru či účelu a faktická účinnost řešení se může stát problematickou (jaká je např. účinnost soustavy stanic měření emisí?).

Stát musí mít možnost, resp. je oprávněn rozhodnout o tom, jakým organizačním způsobem bude státní správa v území vykonávána. Toto rozhodnutí by však mělo být vždy strategické nebo alespoň koncepční, předem důkladně diskutované, dlouhodobě stabilní.

Vývoj v oblasti reorganizace veřejné správy po “sametové” revoluci

Reforma veřejné správy byla nastartována v roce 1990 a dosud nebyla ještě dokončena. V podstatě byly provedeny jen její první a druhá etapa (jde o věcné, účelové členění, nikoliv o oficiální terminologii – používají se různá dělení procesu tzv. reformy veřejné správy a zmíněné dvě etapy bývají spojovány do jediné):

- r. 1990 - obnovení základní územní samosprávy – obcí,
- r. 2000 - vznik vyšších územních samosprávných celků – krajů, v návaznosti na to v r. 2001 – 2002 - přenesení kompetencí okresních úřadů na obce a kraje, zánik okresních úřadů k 31. 12. 2002.

V rámci tzv. koncepce reformy veřejné správy, která byla široce projednávána a poté také akceptována odbornou i nejširší veřejností, mělo dojít ještě k další, třetí etapě, a to k decentralizaci kompetencí ústředních orgánů státní správy (zejména ministerstev) a jejich související reforma (zeštíhlení). Tato etapa reformy vycházející z principu subsidiarity, tedy obecně uznávaného principu, který je, nebo by alespoň měl být, mimo jiné jednou z určujících zásad i pro fungování orgánů a institucí Evropské unie a který je v mnoha podobách zapracován již

i do právních řádů řady moderních států včetně České republiky (např. do správního řádu), dosud bohužel nebyla provedena.

V druhé polovině devadesátých let byla Prof. Yvonne Strecková pověřena vládou České republiky vypracováním koncepce reformy veřejné správy. Tehdy byl vytvořen návrh řešení založený na odděleném modelu výkonu územní veřejné správy. Tento však nebyl politicky přijat a po intenzivních jednáních byl model přepracován na model spojený.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky schválila 19. 5. 1999 dokument Návrh koncepce reformy veřejné správy a doporučila vládě připravit reformu vytvořením spojení státní správy a samosprávy v jednotnou veřejnou správu, a to na všech územních úrovních.

Základní charakteristiky možných organizačních modelů pro výkon státní správy v území

V podstatě existují tři základní modely výkonu státní správy v území. Vzájemně se velmi liší, a to jak z hlediska organizačního, tak z hlediska stability, rizika zneužití pro osobní, skupinové a politické cíle, protikorupční odolnosti, motivace pro chování veřejné správy jako dobré služby pro veřejnost a z řady dalších pohledů.

a) Spojený model veřejné správy

Pro fungování spojeného modelu veřejné správy, v jehož rámci je státní správa v území vykonávána územními samosprávnými celky (v přenesené působnosti státu), je rozhodujícím faktorem vůle parlamentu. Správa se řídí především zákony, podzákoné právní předpisy a metodické pokyny musejí být se zákony v souladu. Díky „politické barevnosti“ samosprávných orgánů na jednotlivých výkonných článcích je zaručena účinná, automatická kontrola navrhovaných změn. Vždy se najde některý z nich, který dokáže včas reagovat na každé navrhované problematice řešení, upozornit na rizika a připomínkovat záměr. Také se okamžitě najde subjekt, který upozorní na případný nesoulad podzákoného předpisu či metodiky se zákonem. Takový model je nejstabilnější, je nejméně náchylný proti unáhleným řešením nepodloženým fakty a výstupy z analýz (tedy i proti případným diletantským změnám) i proti osobnímu, skupinovému nebo politickému zneužívání. Jde o model nejvíce odolný proti systémovým chybám. Pro každou podstatnou změnu je nutná změna zákona, je tedy třeba počítat s celým průběhem legislativního procesu a s důkladným projednáváním

na úřednické i politické úrovni. Vzniká tak dostatek prostoru pro uplatňování různých hledisek a zájmů a pro hledání jejich žádoucí rovnováhy. Tento model je při vhodném nastavení také objektivně nejlevnější a podporuje občanskou společnost, vnímání významu místní a regionální samosprávy ze strany veřejnosti. Motivace ke vstřícné, přátelské službě veřejnosti a k dodržování práva i zásad morálky je v takovém systému nejvyšší. Riziko zasahování samosprávných orgánů územních samosprávných celků do výkonu státní správy z jejich politické vůle je již nyní dostatečně eliminováno a lze jej jednoduchými a účinnými opatřeními i nadále omezovat. Tento model nejlépe odpovídá principu subsidiarity.

Vraťme se k řešení aplikovaném v podmínkách České republiky. Při koncipování reformy veřejné správy byly uvedeny následující přednosti a rizika spojeného modelu.

Přednosti:

- veřejná správa blíže občanovi,
- celé území státu rovnoměrně pokryto veřejnou službou,
- úspornost a vyšší efektivita výkonu veřejné správy,
- vhodné organizační předpoklady pro minimalizaci nebezpečí duplicit mezi státní správou a samosprávou.

Rizika:

- nevytvoří se vhodné organizační předpoklady pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy,
- v případě převážení funkcí státní správy může dojít k narušení zájmů samosprávy,
- v případě převážení funkcí samosprávy vzniká nebezpečí potíží v aplikaci práva a v realizaci státní politiky.

Rizika spojeného modelu byla do značné míry eliminována. S fungováním stávajícího systému jsou velmi dobré zkušenosti. Toto tvrzení lze doložit mimo jiné obecně velmi příznivými výstupy z kontrolní činnosti.

Samosprávy na všech úrovních vybudovaly kvalitní prostorové, organizační, personální a materiální zabezpečení pro výkon veřejné služby (jistě potíže se objevují u obcí základního typu). Výkon činností státní správy územními samosprávnými celky v přenesené působnosti je

v podstatě stabilizován, pro klienta je vstřícný a dostupný. Kraje a obce dobře plní své poslání.

b) Oddělené modely správy státu a územní samosprávy

Oddělený model výkonu státní správy v území od výkonu územní (místní a regionální) samosprávy může mít dvě základní organizační formy – formu územních orgánů státní správy se všeobecnou působností (tedy s horizontálním základním řízením, jako byly dříve okresní úřady) a formu vertikálně řízených, resortně organizovaných orgánů státní správy, tedy „dekoncentrátů“ ministerstev (typická organizace např. pro finanční, resp. berní úřady).

Územní orgány státní správy se všeobecnou působností jsou v podstatě přijatelnou alternativou, při jejímž uplatnění lze dosáhnout přiměřených nákladů a dobrého výkonu správy. Jde o model, ve kterém lze podstatným způsobem naplňovat i princip subsidiarity. Výkon správy se rozhodujícím způsobem řídí podle vůle vlády jako celku, koordinační roli hraje obvykle jedno z nejvýznamnějších ministerstev (v případě České republiky to bylo, a i v jiných zemích to logicky bývá, ministerstvo vnitra). Stabilita výkonu správních činností je poněkud nižší než u modelu spojeného, nikoliv však o řád. Totéž je možné říci i o odolnosti proti případnému zneužití. Tento model však více vyjadřuje mocenské ambice státu, než je to v případě modelu spojeného. Protože nenarušuje princip jednotného výkonu správních činností (jednotného procesu), nemá zásadní nevýhody. Určitým negativem oproti spojenému modelu může být snížená míra dohledu veřejnosti (dohled jen nepřímý, zprostředkovaný přes celostátní úroveň) a obecně poněkud vyšší náklady na jeho fungování. Naopak výhodou je vyšší právní čistota řešení, tedy nezávislost rozhodování státu na vůli územních samosprávních orgánů, menší prostor pro zásahy samosprávních orgánů do výkonu lokální státní správy.

Model vertikálně řízených, resortně organizovaných orgánů státní správy je modelem značně nepřátelským vůči občanům a dalším klientům a nese s sebou v podstatě jen samé nevýhody. Vhodný může být pouze pro takové „tvrdé“ správní agendy, které jsou značně specifické (není pro ně možné nebo vhodné fungovat v jednotné procesní úpravě) a je pro ně charakteristický jejich mocenský charakter. Typickým a možná i jediným významnějším příkladem tohoto druhu je správa daní a poplatků (agenda našich finančních, obecněji raději použijme termín berních úřadů). Je

třeba poznamenat, že resortně organizovaný model působí proti občanské společnosti a je do jisté míry popřením principu subsidiarity. Jeho charakter je vůči klientům úřadu silně vrchnostenský, není tedy vhodné jej používat tam, kde jde primárně o službu veřejnosti. Jak již bylo uvedeno, je vhodný pro takové agendy, které vyžadují ze své podstaty speciální postupy a zejména speciální procesně-právní úpravu odchylnou od úpravy obecné (např. od univerzálního správního řádu). Řešení tímto modelem je v důsledku nejdražší, mimo jiné proto, že nelze v případě jeho širšího nasazení slučovat a využívat drobné, dílčí rezervy kapacit (trvalé i nárazové) pro agendy jiné. Model je také značně nepružný v odezvě na výkyvy v poptávce po kapacitách, jak ukazují zkušenosti z jeho nasazení. Protože výkon dohledu nad správními činnostmi je v případě tohoto modelu většinou „daleko“ a „vysoko“, trpí tím často kvalita, profesionalita.

Pokud by byl model vertikálně řízených, resortně organizovaných orgánů státní správy rozšířen i mimo již zavedené oblasti státní správy (těmi jsou dnes zejména finanční, přesněji daňová správa, správa sociálního zabezpečení, správa vykonávaná katastrálními úřady a statistika, ale i hygienická služba, veterinární správa, obchodní inspekce, školská inspekce, inspekce životního prostředí, správa majetkových hodnot státu a další odvětví a obory), rozšíří se a pochopitelně se i projeví mnohá rizika - riziko osobního, skupinového, politického využívání či dokonce zneužívání, riziko nestability (pohyb „od zdi ke zdi“), riziko pozdního odhalení fatálních chyb. Pochopitelně by se ve větší míře a silněji projevovaly resortismus, uzavřenost, sklony k nesdílení dat a postupů. Velmi nebezpečnými jsou tendence k odchýlkám v procesně-právní úpravě a tendence k ad hoc vymezování územních obvodů úřadů a institucí bez ohledu na územně správní a územně samosprávné uspořádání státu. Rizikem je i snížený veřejný dohled, ten je u takového modelu jen nepřímý, zprostředkovaný přes politickou odpovědnost členů vlády a přes vládu a jednotlivé ústřední orgány a jejich interní (mnohdy komplikovanou) organizační strukturu. Potlačení principu subsidiarity dochází často k rozhodování bez znalosti místních podmínek.

Zásadním, nejzávažnějším problémem modelu vertikálně řízených, resortně organizovaných orgánů státní správy je přílišná koncentrace moci v rukou jedné osoby nebo úzké skupiny osob. Rozhodujícím faktorem pro fungování příslušného správního oboru nebo celého odvětví se v něm stává vůle ministra nebo pověřeného náměstka, příp. vysokého

úředníka. Všichni úředníci v systému, kteří vykonávají příslušnou agendu, jsou v bezprostředně podřízené a v podstatě existenčně závislé roli, ochotně, bez odporu tedy budou plnit pokyny, které mohou mít metodickou povahu nebo i povahu „doporučení“ individuálního vůči konkrétnímu řešenému případu, mohou být nalézáním práva nebo mohou i tento rámec přesahovat, mohou být i na hraně zákona nebo dokonce za ní. Jde o silně mocenské, velice snadné rozhodování, mnohdy o milionech klientů.

Nekoncepční změny systému územní správy navrhované a prosazované v posledních dvou letech

V posledních dvou letech docházelo k postupnému navrhování změn (k úvahám) a v některých oblastech územní státní správy již i k faktickému odebírání správních agend územním samosprávným celkům. Objevovaly se silné snahy jednotlivých ministerstev o reorganizaci systému veřejné správy věcně se týkající jejich resortů. Tyto záměry často nesly výrazné prvky centralizace a koncentrace.

Ministerstva byla již avizována připravované zásadní změny v působnostech úřadů. Projevily se tendence budovat správní úřady, které by patřily přímo do organizační struktury jednotlivých ministerstev, a výrazně tak posilovat centralizaci státní moci. Novým prvkem se stala snaha zřizovat vedle současných ministerstev samostatné „superúřady“.

Základní územní obslužnost státní správy pro občana by pak mohla začínat často až na úrovni rozsáhlých regionů, v územních obvodech odpovídajících krajům nebo dokonce je přesahujících. Přitom by mohla postupně vznikat detašovaná pracoviště s různou, s územními obvody krajů a obcí neskladebnou působností.

Jako příklady takových tendencí je možné zmínit již schválenou rozsáhlou reorganizaci výkonu státní správy týkající se resortu práce a sociálních věcí a opakované snahy resortu průmyslu a obchodu o změnu v oblasti správy živnostenského podnikání, podobné snahy nedávno byly a stále jsou patrné také v některých dalších resortech.

Realizací takových a podobných změn mohou vznikat nepříznivé důsledky, které významným způsobem narušují stávající dobrou, prokazatelně osvědčenou funkci systému veřejné správy, výkon správy v území destabilizují, působí nemalé materiální škody, resp. přinášejí

nehospodárnost, vyvolávajú značné a zcela zbytočné nároky na výdaje verejných rozpočtů a dopadajú veľmi nepříjemným způsobem na občany a další „zákazníky“ veřejné správy. Principiálně jde o (žádným objektivním faktorem neodůvodněný) posun od spojeného modelu veřejné správy k modelu vertikálně řízených, resortně organizovaných orgánů státní správy. Nastává plíživě, postupně, o to je však tento proces nebezpečnější. Probíhá totiž bez širší diskuze, bez komplexních a podrobných analýz, bez spolupráce jednotlivých resortů.

Podívejme se na možné negativní dopady podrobněji:

Narušení principů reformy veřejné správy (principy subsidiarity, resp. decentralizace a dekoncentrace) těmito změnami se děje i přesto, že dosud nebylo zrušeno ani změněno rozhodnutí poslanecké sněmovny z 19. 5. 1999. Dokument Návrh koncepce reformy veřejné správy byl schválen na základě dlouhotrvající, podrobné a hluboké odborné i veřejné diskuse. Nyní docházelo k jeho negaci bez toho, aby byly změny projednávány v souvislostech, bez toho, aby byla věnována patřičná pozornost vlivu změn na systém a jeho funkci, na ekonomiku, na dostupnost a kvalitu veřejné správy. Dochází k nim bez podrobných analýz, z nichž by vyplývala jejich nezbytnost či alespoň jejich odůvodnění, bez řádného zhodnocení možných variant řešení a výběru optimální varianty. Dokonce došlo k podstatným změnám těch činností (agend), u nichž není v dostupných oficiálních zdrojích identifikován žádný významný problém, žádné významné riziko, nebo je o takové změny opakovaně usilováno. Jedinými důvody k jejich provedení jsou pak jen důvod politický (záměr vyjádřený v programovém prohlášení vlády) a zejména vůle ministra. Tato situace vede k úvahám o motivaci těch, kteří takové změny připravují. Jde o nezodpovědný přístup, diletantství, nebo dokonce o záměr? Není tou motivací snaha toho kterého ministra soustředit pro svoji funkci větší míru moci?

Vytváření státních resortních struktur pro výkon státní správy v území by nutně měl za následek postupný posun k nejednotnému výkonu státní správy. Systém veřejné správy by se tím značně zneřehlednil, ztrácel by srozumitelnost. Nový správní řád si činil ambici být univerzální, kodexovou úpravou, která měla sjednotit a do značné míry i sjednotila procesní pravidla pro výkon správních agend. Pokud však budeme nahrazovat horizontálně řízené územní orgány se všeobecnou působností vertikálně řízenými resortními úřady, nutně si praxe postupně

vynutí větší množství odchylek pro tu kterou agendu a v dlouhodobějším horizontu naruší jednotnost procesní úpravy. Výkon veřejné správy se tak stane velkým trhem pro právníky (zejména advokáty), dojde k vyšší zátěži odvolacích orgánů a především správních soudů, poklesne míra předvídatelnosti a právní jistoty stran.

Oddělený model s vertikální, resortní organizací je v důsledku objektivně nejdražším ze všech možných modelů veřejné správy. Vede k nízké koordinaci, k velkým komplikacím v komunikaci mezi jednotlivými resorty a mezi jednotlivými úzce zaměřenými úřady v rámci téhož resortu, k zásadním omezením ve sdílení a společném využívání dat, ke vzájemné nekompatibilitě systémů. Nastat může i zásadní zhoršení dostupnosti služeb veřejné správy, správní obvody jednotlivých partikulárních úřadů začnou vykazovat územní neskladebnost (odůvodňovanou mnohdy nepoctivě různými zástupnými faktory, viz např. územní organizace České obchodní inspekce). Tím se komplikuje systém dopravní obslužnosti území a snižuje se jeho efektivnost. Pro klienty to pak přinese značné zneprůhlednění, zhoršení jejich orientace ve vyřizování záležitostí, veřejná správa se v mnohých případech i ve své celkové podstatě vzdálí občanům České republiky. V některých případech by takové změny znamenaly dokonce převedení odvolacího orgánu až do Prahy.

Kromě toho, že bychom takovými změnami posílili byrokracii, dosáhli bychom i dalšího zvýšení nezaměstnanosti na venkově, zejména v obcích II. a III. typu. Nová pracovní místa by naopak vznikala spíše v centrech, kde nezaměstnanost není tak vysoká. Došlo by ke zmaření již uskutečněných, rozsáhlých investic obcí II. a III. typu (tedy zejména menších měst) do současného uspořádání, a to v oblasti nemovitého majetku (v případě změny zůstanou územním samosprávným celkům prázdné kanceláře, většinou pěkně vybudované) i movitého a nehmotného majetku (objekty jsou zpravidla také velmi dobře vybavené), jako jsou nábytek, prostředky informačních a komunikačních technologií (zejména jde o datové sítě a úložiště, ale i o SW licence a řadu HW prostředků).

K největším škodám by došlo v personální oblasti. Ze systému veřejné správy při takovém procesu by nutně v určité míře odcházeli kvalifikovaní a zkušení zaměstnanci, do kterých veřejný sektor hodně investoval a kteří jsou základem dosavadního úspěšného výkonu správy. Naopak

do systému by vstupovali noví, v zásadě nepřipravení, nedostatečně kvalifikovaní a nezkušení zaměstnanci. V důsledku by došlo k poklesu kvality výkonu správních činností a na straně klientů veřejné správy (široké veřejnosti) i na straně zaměstnanců veřejného sektoru by mohl zůstat jen hořký pocit nedůvěry ve stát, veřejnou moc, veřejný sektor.

V neposlední řadě je objektivní pravdou, že mnohé strategie (např. v rámci eGovernmentu) na svém začátku respektovaly stávající spojený model veřejné správy (systém datových schránek, systém základních registrů, technologická centra a datová úložiště, ...), a bylo by zřejmě třeba vynaložit další finanční prostředky a energii či oddálit realizaci plánovaných kroků tak, aby bylo možné tyto vznikající a rozvíjející se systémy přizpůsobit změněné organizaci výkonu státní správy.

Závěrečné shrnutí, vliv organizace územní správy na rozvoj regionu

Výše uvedené změny jsou ministerstvy předkládány v souvislosti s obavami, že cca od roku 2015 nebude možné financovat současný model veřejné správy v nezměněném rozsahu. Je ovšem možné, že zmíněné obavy jsou jen využívány k dlouhodobým snahám ministerstev oslabit kompetence územních samospráv, a to na všech stupních. Návrhy jsou předkládány, jak již bylo zmíněno, bez důkladné analýzy, použité údaje jsou většinou tendenční, neúplné, často jde o zkreslení a polopravdy. Názor samospráv není brán v potaz, také personální, materiální a finanční dopady na samosprávy nejsou brány v úvahu. Často bývá posouzení dopadů změny na státní rozpočet a územní rozpočty a na kvalitu výkonu správních činností neúplné nebo dokonce zcela chybí.

Je však zřejmé, že by šlo o citelné posílení státní byrokracie, odlidštění veřejné služby a popření dosavadních principů, které vykazují převážně pozitivní efekty. V současné době je v České republice vykazován jeden z největších podílů státní správy na výkonu veřejné moci (správy) v rámci Evropské unie. Zavedením výše uvedených opatření by se Česká republika zřejmě posunula na nelichotivé čelní místo.

Je jistě možné tvrdit, že veřejná správa může fungovat v modelu spojeném i rozděleném. Oba mají klady i zápory, spojený model veřejné správy však v desetiletém fungování v podmínkách České republiky prokázal své opodstatnění a životaschopnost, svoji úspěšnost. Je

nevyvratitelné, že nejhorší možnou variantou je připustit prolínání obou modelů na různých správních úrovních dle tlaků jednotlivých ministerstev bez jasné celkové koncepce, bez přesvědčivých důkazů, že desetileté investice samospráv se vyplatí zmařit, často bez náhrady. Samozřejmě je relevantní trvat na zefektivnění stávajícího modelu a zrušení zbytných nebo málo efektivních agend (k tomu je třeba revidovat, zjednodušovat a optimalizovat především obecně závazné právní předpisy). Rovněž je třeba připustit, že státní správa na úrovni obcí základního typu je někdy vykonávána nekvalitně, s malou četností a neefektivně a zřejmě by bylo racionální některé správní činnosti přesunout např. na obce II. typu.

Je nezbytné maximum výkonu veřejné správy v území realizovat prostřednictvím územních samosprávných celků a jeho orgánů v přenesené působnosti. Je třeba dokončit a naplnit hlavní cíle reformy veřejné správy, kterými jsou přiblížit výkon správních činností občanům (klientům, adresátům), předat výkon správních činností na územní samosprávné celky, omezit kompetence i kapacity (a tedy také počty zaměstnanců) ústředních orgánů.

Výkon správních činností dekoncentrovanými územními jednotkami ústředních orgánů by měl či vlastně musí plně respektovat územní uspořádání státu, resp. správní obvody (správní území) obcí II. a zejména III. typu i krajů.

Snahy o reorganizaci veřejné správy ministerstvy byly naštěstí vládou pozastaveny do zpracování a vyhodnocení analýzy. Situace správy v sociální oblasti, jejíž dopady ze všech zamýšlených změn jsou nejvíce problematické, je bohužel již nevratná. Takové nekonceptní kroky by již nikdy neměly být v profesionálně a odpovědně řízeném státě opakovány.

Kontaktní údaje

Mgr. Ing. Zdeněk Kadlec, dr. h. c.
ředitel Krajského úřadu Kraje Vysočina
Kraj Vysočina – Krajský úřad Kraje Vysočina
Žižkova 57, 587 33 Jihlava
e-mail: kadlec.z@kr-vysocina.cz
tel.: +420 724 650 114; +420 564 602 250
internet: www.kr-vysocina.cz

Restituce církevního majetku jako další impulz k rozvoji obcí

Ota Kovář

Abstrakt

Príspevek osvetľuje historicko právni aspekty tohoto specifického druhu restitucí a na příkladě uvádí jeden z možných způsobů zjišťování konkrétních majetkových položek, které by přicházely do úvahy k vydání církvím v konkrétních katastrálních územích.

Spor o realizaci církevních restitucí se vede již přes 20 let. Podle údajů z první poloviny 90. let církve přišly po válce a únorovém puči o přibližně 2500 budov, 175 000 hektarů lesů a 25 000 hektarů orné půdy (asi procento veškeré orné půdy v ČR).

Dva tzv. výčtové zákony z let 1990 a 1991 umožnily vrácení asi dvou stovek budov určených převážně pro konání bohoslužeb nebo ubytování duchovních. V roce 1992 plné restituce téměř prošly tehdejším federálním parlamentem, ke schválení chyběly tři hlasy slovenských poslanců. S navrácením církevního majetku přitom počítají i další právní normy ze začátku 90. let. Např. zákon o půdě, podle něhož není možné převádět na další zájemce majetek, který původně patřil církvím, před majetkovým vyrovnáním. To neumožňuje rozvoj i běžné fungování řady obcí, v nichž církevní nemovitosti leží.

Církevním restitucím se věnovaly prakticky všechny polistopadové vlády včetně levicových, vždy ale narazily buď na nesouhlas církve nebo poslanců. Současná vláda se s církvemi dohodla tak, že jí bude vráceno 56 procent majetku. Za ostatní majetek stát doplatí během dalších 30 let dohodnutou sumu a v roce 2030 také má skončit financování církví ze státního rozpočtu.

ÚVODEM

Pokládám za potřebné shrnout, co se doposud (k datu odevzdání tohoto příspěvku k tisku – 30.4.2012) na tomto poli odehrálo.

Vláda České republiky schválila návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi. Schválila ho jednomyslně hlasy všech přítomných ministrů. To není tak samozřejmá a banální věc, pokud vezmeme v úvahu, jak dlouho se o narovnání vztahu mezi státem a církvemi jen hovořilo. Kolik vznikalo různých koncepcí, záměrů a představ, které zůstaly právě jen koncepcemi, záměry a představami. Konečně jsme v ČR dospěli ke konkrétnímu závěru, což je společným dílem všech koaličních stran, ale i vůlí dotčených církví a náboženských společností.

Klíčové je, že se vláda dokázala shodnout na návrhu zákona, který řeší více než dvacet let neřešený problém majetkové křivdy spáchané na církvích a náboženských společnostech komunistickým režimem po 25. únoru 1948.

Církevní restituce patří přitom kromě chystaného balíku s vyššími daněmi a škrty mezi klíčové vládní návrhy, kvůli nimž se TOP 09 i ODS rozhodly pokračovat ve vládnutí i po rozpadu Věcí veřejných.

Už pár hodin po hlasování o existenci vlády je zřejmé, že i když vláda nepadla a myšlenka na předčasné volby byla zatím odložena, při praktickém vládnutí může mít vláda ČR problémy.

Proti církevním restitucím je v navržené podobě jasně opozice, a tak vláda potřebuje jistých 101 hlasů, aby mohla přehlasovat prakticky jisté veto Senátu, kde má převahu ČSSD.

Několik poznámek k analýze problému

1.

Od počátku vzniku církve byl její vztah se státem doprovázen větším či menším napětím, a to jak v otázce mocenské, tak v otázce majetkové. Otázka restituce církevního majetku, resp. majetkového narovnání státu s církvemi, je spíše otázkou politickou než právní, ale svůj právní aspekt má rovněž. Pravdou však je, že právní aspekty tohoto narovnání jsou relativně složité, a to i z toho důvodu, že v období před rokem 1949 v našem prvním řádu nebyla zakotvena jednotná právní kategorie církevního majetku v takovém pojetí, v jakém ho chápeme nyní, a stejně tak odlišně od naší současné právní úpravy bylo v historii upraveno i právní postavení církve. Obtížnost dané problematiky prohlubuje fakt, že

církev římskokatolická byla církví státní, plnila některé funkce státu a bylo na ni v některých ohledech nazíráno jako na státní orgán.

2.

Církev římskokatolická byla na území České republiky registrována zákonem o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností z roku 1991. Podle tohoto zákona byla církev římskokatolická právnickou osobou, která má svůj základní dokument (stanovy, řád, statut apod.), ze kterého musí být patrné organizačně právní členění církve, tedy zejména útvary, které mají právní subjektivitu, a v jakém rozsahu a kdo je oprávněn jménem církve jednat. Tato právní úprava tedy umožňuje vznik právnických osob uvnitř církve, avšak neřeší nadstátní rozměr církve římskokatolické. V tomto zákoně bylo rovněž upraveno právo církve vlastnit majetek s tím, že s ním může disponovat zcela nezávisle a svobodně. Jedná se tedy o vymezení vlastnictví v moderním slova smyslu tak, jak ho intuitivně chápe i laická veřejnost.

3.

V roce 1992 byla zrušena většina ustanovení základního zákona, který upravoval majetkové postavení církví, kterým byl zákon z roku 1949 o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem, který zrušil všechny předpisy, které upravují právní poměry církví a náboženských společností, tedy předpisy, které na našem území platily v podstatě od doby josefínských reforem. Ve vztahu k majetku církví zákon o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností státem stanovil, že stát na majetek církví dozírá a zcizování a zatěžování tohoto majetku vyžaduje souhlas státní správy. Tato právní úprava však v podstatě přebírala právní úpravu, která na našem území platila ještě z doby Rakouska-Uherska. Zákon z roku 1949 stanovil, že majetek církví je soukromým vlastnictvím církve, který nebyl zestátněn. Tehdejší právní nauka totiž poněkud pomýleně rozlišovala vlastnictví na socialistické (státní nebo družstevní) a osobní. Soukromé vlastnictví mělo být postupně mizející formou vlastnictví. Soukromé vlastnictví církví se však vyznačovalo určitými specifiky, která spočívala v tom, že církevní majetek byl pod dozorem, ale i ochranou státu, který chránil funkci tohoto majetku a hradil náklady na jeho uchování. To se týkalo samozřejmě

pouze majetku, který nebyl církvi vyvlastněn bez náhrady a který měl spočívat ve výrobních prostředcích, a mohl být proto zdrojem "vykořisťování a bezpracných zisků". Majetku, který byl i po roce 1949 v soukromém vlastnictví církve, se tedy majetkové vyrovnání netýká.

HISTORICKÝ VÝVOJ PRÁVNÍCH VZTAHŮ²

1781

Do roku 1949 byla úprava majetku, který užívala církve, roztroušena do několika předpisů, které byly do určité míry nekohezní. V roce 1781 císař Josef II. stanovil, že státní moc se vztahuje i na majetek církve, který pochází od člověka a nikoli od Boha a který vznikl na základě státního povolení. Josef II. tedy zvrátil poměr státu a církve oproti středověku ve prospěch státu. Církve však měla státu pomáhat a plnit některé jeho funkce. Církve zároveň nebyla chápána jako jednotná právnická osoba, ale jako souhrn církevních orgánů a úřadů, a církevní funkcionáři byli zároveň státními orgány. V roce 1782 zřídil Josef II. Náboženský fond, do kterého bylo převedeno zejména jmění zrušených klášterů. Fond měl za úkol financovat potřeby církve a v případě, že tyto potřeby byly vyšší než příjem fondu, financoval schodek stát. Fond byl samostatnou právnickou osobou, které připadl majetek všech zaniklých či zanikajících církevních úřadů.

1855

Vzhledem k sílícím tlakům na osamostatnění církve byl v roce 1855 uzavřen konkordát mezi Rakouským císařstvím a Vatikánem, který mimo jiné zaručoval právo církve nabývat majetek, ale jeho zcizování bylo ve sdílené pravomoci papeže a panovníka, tedy státu. Konkordát prohlásil majetek Náboženského fondu za majetek církve s tím, že jménem církve bude tento majetek spravovat stát. Postupem doby se však Rakouské císařství a posléze i Rakousko-Uhersko snažilo roli konkordátu umenšovat tím způsobem, že ho interpretovala pouze jako dohodu o náboženských otázkách a nikoli o otázkách majetkových. Takzvaná Prosinčová ústava z roku 1867, resp. zákon o všeobecných právech

² Rozehnal, Aleš: Komu patří majetek, který má stát vracet církvi. 15.3.2012, Ekonom.iHned.cz

státních občanů pro království a země v říšské radě zastoupené, stanovil, že církve a náboženské společnosti mohou držet a užívat ústavy, nadace a fondy k náboženským, vzdělávacím a dobročinným účelům. Z tohoto znění je patrné, že se jedná o významnou redukci vlastnické triády (právo věc držet, užívat jí a zcizovat), ze které je ponecháno pouze právo držby a užívání.

1874

V roce 1874 byl pak vydán zákon o úpravě zevnějších právních poměrů církve katolické, který se stal nejdůležitější právní normou pro úpravu majetku církve v moderních právních dějinách do roku 1949. Tento zákon zrušil konkordát z roku 1855 a stanovil, že teorie církevního majetku je založena na stejné ideji jako majetek nadace. Nadace jsou účelová sdružení majetku pro dosahování obecně prospěšných cílů. Právní subjektivita nadace tedy nespočívá v určitých osobách či osobě, ale ve vyčleněném majetku, který tak vlastně náleží "sám sobě". V tomto kontextu je také třeba posuzovat nedávný spor o vlastnictví katedrály svatého Víta. Na otázku, zda katedrála náleží církvi, nebo státu, si musíme odpovědět, že ani jednomu. Dle zápisu z pozemkové knihy totiž náleží katolické metropolitní církvi u svatého Víta, což je však právnická osoba odlišná od současné církve římskokatolické. Zákon zároveň stanovil, že státní správa dohlíží na správu jmění kostelů a dalších církevních ústavů, na správu jmění biskupského, kapitulního a klášterního a na správu jmění obročního. V případě, že církvev, resp. církevní hodnostář či úřad, porušili při správě majetku nějakou povinnost, mohli být státem sankciováni v podobě pokut. Skutečnost, že církve neměla právní subjektivitu a že majetek, který užívala, měl povahu majetku vlastnického "sám sebe", byla ještě podtržena zákonem z roku 1898, který stanovil, že stát prostřednictvím finanční prokuratury zastupuje i tento majetek v právních sporech.

1918

Vzhledem k tzv. recepční normě, kterou přijala nově vzniklá Československá republika, byly všechny tyto předpisy převzaty do právního řádu První republiky. Ústava z roku 1920 zrušila všechny rakouské a rakousko-uherské ústavní zákony, tedy i zákon

o všeobecných právech státních občanů pro království a země v říšské radě zastoupené, avšak zákon o úpravě zevnějších právních poměrů církve katolické z roku 1874 byl ponechán v platnosti. Majetek církve, resp. majetek jednotlivých církevních úřadů, významně postihla první pozemková reforma z roku 1919, kterou byl vyvlastněn majetek náležející jedné osobě přesahující rozměrem 150 ha zemědělské půdy nebo 250 ha půdy vůbec. V roce 1933 byla nově zakotvena stará zásada, že právním zastupováním jmění katolických kostelů a duchovních obročů, státem spravovaného jmění zrušených duchovních ústavů, klášterů a společenstev je pověřena finanční prokuratura. Církevní objekty, zejména kostely státem uznaných církví byly považovány za věci veřejné, jestliže byly věnovány veřejné bohoslužbě, a to i když byly předmětem soukromého vlastnictví. Souhlasu státního orgánu bylo zapotřebí ke všem právním úkonům vztahujícím se k církevnímu majetku, který přesahoval rámec obvyklé správy jmění, tedy i např. koupě nemovitosti katolickou církví.

1945

Do právní úpravy majetku církví výrazně vstoupily konfiskační dekrety prezidenta republiky z roku 1945, na základě kterých byl konfiskován majetek, který patřil německým a maďarským řeholním řádům a církevním institucím. Ve vztahu k církevnímu majetku však nebyly vykládány jednotně. Obecně však byl přijímán názor následně podepřený i Kanceláří prezidenta republiky, který rozlišoval církevní majetek na majetek, jehož subjekt má povahu osoby veřejného práva, tj. který obstarává část veřejné správy, jako např. fary, který byl z konfiskace vyloučen, a ostatní církevní majetek, který konfiskaci podléhal. Kancelář prezidenta republiky konstatovala, že tzv. církevní majetek v našem právním řádu není majetkem ve smyslu soukromoprávním, že jeho subjektem jsou sice jednotlivé církevní instituce, že však nejsou jeho soukromoprávními vlastníky. Dále konstatovala, že tzv. církevní majetek je majetkem veřejné povahy. Vyvlastnění majetku církve pak dokonal zákon z roku 1947 o revisi první pozemkové reformy a zákon z roku 1948 o nové pozemkové reformě.

DÍLČÍ ZÁVĚR PRÁVNĚ-HISTORICKÉ ANALÝZY

Z výše uvedeného je tedy patrné, že majetkové vypořádání s církvemi, které má přinést nový zákon, není restitucí církevního majetku neboli uvedení v předchozí stav. Právo, které církev měla k majetku, který užívala, nebylo vlastnickým právem, i když se vlastnickému právu podobalo, protože oproti vlastnickému právu podléhalo celé řadě omezení. Majetek, který církev nabydou na základě projednávaného zákona, nebude podléhat omezení žádnému a bude se jednat o plné právní panství nad tímto majetkem.

Dalším důvodem, proč se nejedná o restituci, tedy o uvedení v předchozí stav, je ten, že subjekt, který nabyde tento majetek, je odlišný od subjektu, kterému byl majetek vyvlastněn. Na druhou stranu je však třeba konstatovat, že návrat do právního stavu před rokem 1945 by neodpovídal současným potřebám a poměrům církví ani liberálního sekulárního státu, kterým Česká republika je.

"Církev nikdy žádný majetek nevlastnila. Vlastnily jej farnosti, nadace, kláštery. Pokud se mluví o vyrovnání či restituci, nelze o ní hovořit jako o navrácení majetku církvím," uvedl Duka na Žofíně s tím, že kritici církevních restitucí by si měli uvědomit, že nežijeme v rodovém nebo kmenovém společenství, ale ve 21. století..." řekl arcibiskup Duka dne 17. 4. 2012 na Žofínském fóru věnovanému navrácení církevního majetku.³

JAKÁ JE REALITA DNEŠKA

Při odškodňování za majetek, který nelze vydat, přitom dohoda o církevních restitucích předpokládá ocenění podle aktuálních cen, ačkoli mnohé pozemky, které byly ukradeny jako pole, mezitím stát či soukromí investoři mnohonásobně zhodnotili. A je přitom paradoxní, že souběžně s církevními restitucemi probíhá příprava změn v oceňování pozemků, které jsou vyvlastňovány při budování liniových staveb, tedy především silnic a dálnic. Zde má původní vlastník pole začít konečně dostávat náhradu odpovídající ceně pole, a nikoli stavebního pozemku jako dosud...

³ Šulcová Jana: Arcibiskup Duka šokoval – církev nikdy nic nevlastnila. 17.4.2012. parlamentnilisty.cz

Je nesporné, že dotáhnout více než dvacetiletý proces rovnání vztahů s církvemi je už konečně třeba nejen pro odblokování majetkových uzávěr na pozemcích v obcích, o které se vede spor. Je zde nesporně i morální rovina záležitosti, byť v tak ateistické zemi, jako je Česko, to možná vnímá jen menšina obyvatel. Je však otázkou, nakolik vnímá samotná církev, jaký vliv celý proces restitucí bude mít na její kredibilitu, důvěryhodnost a vůbec schopnost plnit funkci, kterou církev ve společnosti mají.

Zvláště když už dnes je jasné, že nad církevním majetkem krouží jak supi všechny velké finanční skupiny, developeři i firmy, jejichž důvěryhodnost je nadměrně nízká nejen proto, že důsledně utajují své skutečné vlastníky, ale jejichž statutární orgány mají až podezřele blízko k lidem z církevní administrativy, která proces restitucí připravovala a vyjednávala o něm se státem. Je přitom otázkou, nakolik a zda vůbec současné vedení církvi, zejména té katolické, o zvláštních aktivitách svých lidí ví.⁴

ADMINISTRATIVNÍ POSTUP VYDÁVÁNÍ MAJETKU

Církev by podle návrhu zákona měla dostat 75 miliard korun v podobě navráceného majetku a dalších celkem 59 miliard korun navýšených o inflaci. Rozdělí je mezi sebe 17 církevních institucí. Cílem je postupné snižování placení platů duchovních státem, které po 17 letech zcela ustane.

Česká biskupská konference (ČBK) uvádí, že nově v rámci katolické církve bude provedeno opatření, aby zápisy církevních právnických osob v rejstříku ministerstva kultury byly v souladu se současnými standardy správy církevního majetku. "Tímto krokem chceme sladit jednání kněží, kteří majetek farností spravují podle kodexu kanonického práva z roku 1983. V České republice je celkem 3500 farností, což by mohlo znamenat v budoucnu velký administrativní nápor na úředníky ministerstva kultury, kteří jsou za registr církevních osob zodpovědní," uvedla mluvčí ČBK. Zápisy jednotlivých právnických osob na ministerstvu kultury začínají 2. května 2012. Tento krok lze vnímat jako určitý administrativně-přípravný krok k sumarizaci oprávněných církevních subjektů.⁵

⁴ Páral Pavel: Křížová cesta za miliardami. 23.4.2012, EURO str. 3

⁵ Biskupství budou schvalovat nakládání s majetkem nad 100 tis. Kč. Zpravodajství ČTK 26.4.2012

Tab. 1**Finanční náhrady pro jednotlivé církve a náboženské společnosti
(v mil. Kč)⁶**

Církev	Částka
Římskokatolická	47 200
Československá husitská	3085,3
Českobratrská evangelická	2266,6
Pravoslavná	1146,5
Apoštolská	1056,3
Bratrská	761
Slezská evangelická augsburského vyznání	654,1
Jednota bratrská	601,7
Adventisté sedmého dne	520,8
Evangelická metodistická	367,6
Řeckokatolická	298,9
Starokatolická	272,7
Federace židovských obcí	272,1
Bratrská jednota baptispů	227,9
Evangelická augsburského vyznání v ČR	118,5
Luterská evangelická	113,8
Náboženská společnost českých unitářů	36,0

Pramen: Návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církví

Pokud parlament schválí církevní restituce, o vrácení majetku nebudou žádat jednotlivé církve jako celek, ale své nároky uplatní zvlášť biskupství, farnosti, řády či sbory a podobně. Tisíce žadatelů budou muset vytvořit seznamy. V nich budou dokazovat své právo na vrácení

⁶ Králová Táňa: Kdož jsú boží bojovníci. EURO č. 17/2012. Str. 18-23

majetku nyní ve vlastnictví státu. Restituce se nebudou týkat majetku ve vlastnictví krajů, obcí či fyzických a právnických osob.⁷

Tab. 2

Ocenění dle návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církví (Kč/m²)⁸

Druh pozemku	Cena
Zemědělská půda	44,48
Lesní půda	27,74
Vodní plochy	20,0
Zastavěné plochy	1106,78
Ostatní plochy	30,0



pramen: návrh zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi

Obr. č. 1 Finanční odhad objemu restitucí⁹

Ocenění nemovitého majetku určeného církvím (v mld. Kč.)

⁷ Biskupství budou schvalovat nakládání s majetkem nad 100 tis. Kč. Zpravodajství ČTK 26.4.2012

⁸ Králová Táňa: Kdož jsou boží bojovníci. EURO č. 17/2012. Str. 18-23

⁹ tamtéž



Obr. č. 2 Největší državy
Lokalizace nejrozsáhlejších církevních majetků (výměra v ha)¹⁰



Obr. č. 3 Nákladovost církví
Změna v počtu věřících a duchovních a v příspěvku státu církvím
(ukazatele za rok 2001 a 2011)¹¹

¹⁰ Králová Táňa: Kdož jsú boží bojovníci. EURO č. 17/2012. Str. 18-23

¹¹ tamtéž

Tab. 3 Lokalizace a separece konkrétních majetků církve

na příkladu územní působnosti Katastrálního pracoviště Telč, Katastrálního úřadu pro Vysočinu

Katastrální území	Knihovní vložky	Pozemnostní archy	Výměra (m ²)	ČR-ÚZSVM
Bohuslavice	S II	10	861725	nemáme pozemky
Borovná	nic			
Částkovice u Hostětic	nic			
Černíč	nic			
Dolní Vilímeč	17	49	43	nemáme pozemky
Doupě	nic			
Dyjice	nic			
Dolní Dvorce u Telče	nic			
Dyjička	nic			
Horní Myslová	nic			
Hostětice	nic			
Jindřichovice na Moravě	nic			
Klatovec	S III	47	153821	nemáme pozemky
Knínice	nic			
Kostelní Myslová	35, 42, 58, S II	35, 43, 115	215390	nemáme pozemky
Krahulčí u Telče	nic			
Krasovice	17,101,102	20,130	186373	nemáme pozemky
Lhotka u Mrákotína	nic			
Markvartice	47, 62, 322	49, 143	1768	nemáme pozemky

Mrákotín u Telče	16, 120, 121, 130	19, 124	184757	1 - neprošetřen
Mysletice	nic			
Mysliboř	nic			
Myslůvka	nic			
Nepomuky na Moravě	nic			
Nevcehle	nic			
Nová Říše	S I, 196, 374, 780, 927, 390 (1/2)	1 (213)	896399	2 pozemky - 1 neprošetřen, 1 není CM
Olišany u Telče	24, 25, 46, 47, 57, S I	1, 47	4436239	2 pozemky - 1 neprošetřen, 1 není CM
Oliš u Telče	nic			
Ořechov u Telče	S VI	33	303	nemáme pozemky
Panské Dubenky	23,50, 53,123	24, 55	29367	1 neprošetřen
Praskolesy u Mrákotína	nic			
Radkov u Telče	18, 35, 64	12, 21	43895	11 pozemků - 2 jsou CM, 3 nejsou CM, 6 neprošetřeno
Rozseč u Třešti	S III, 7, 39, 55, 85, 120, 130, 236, 241	7, 42,70	615541	2 neprošetřeno
Rozsíčky u Telče	1 (1/2)	60		nemáme pozemky
Řásná	nic			
Řídelov	nic			
Sedlatice	S I	(1)	1394684	6 pozemků - 5 není CM, 1 neprošetřen
Sedlejev	nic			
Slaviboř	nic			

Stará Říše	26, 86	37, 129	242145	14 pozemků - 9 je CM, 2 nejsou CM, 3 neprošetřeno
Strachoňovice	nic			
Stanná u Telče	nic			
Studnice u Telče	24	16	234	nemáme pozemky
Svojkovice na Moravě	S I, 4, 79, 80	4	1179472	nemáme pozemky
Telč	3, 533, 611, 2347, 2352, 2968	4, 41, 72, 1620	87980	69 pozemků - 6 je CM, 40 není CM, 23 neprošetřeno
Urbanov	4, 32	4, 79	373737	2 - neprošetřeno
Vanov	S II			nemáme pozemky
Vanůvek	nic			
Vápovice	S II, 20, 42, 85	38, 46	52904	nemáme pozemky
Volevčice u Telče	nic			
Vystrčenovice	nic	S I, 7, 71	952284	nemáme pozemky
Zadní Vydří	nic			
Zdeňkov	35, S III	39, 44	9697	1 pozemek - není CM
Zvolenovice	nic			
Žatec na Moravě	S III	23	3414	nemáme pozemky
Celkem 54 k.ú./z toho 25 k.ú. Dotčených			11922172	Celkem 111 pozemků, 53 není CM, 17 je CM (UZSVM), 41 dosud neprošetřeno

(Zdroj: Vlastní šetření UZSVM OP Jihlava, 2/2012)

ZÁVĚR

Je samozřejmé, že povinnými subjekty k vydávání předem specifikovaného majetku bude nejen UZSVM, ale zejména Lesy ČR s.p., Pozemkový fond a např. Armáda České republiky. Významnou roli v tomto procesu – hlavně na jeho počátku ve fázi identifikace majetku a odstranění co možná největšího objemu sporných případů - budou hrát katastrální úřady. Na jejich evidenci a schopnostech (personálních a technických) bude zvládnout zvýšený objem požadavků na identifikaci majetků ať už ze strany církví nebo povinných subjektů. Samozřejmým a doprovodným jevem bude nezbytnost lokalizace v terénu – to je téma pro podnikatele s oprávněním vytyčovat hranice v terénu.

Ať už se díváme na otázku vydávání majetků církvím z jakéhokoliv pólu politického spektra, je nesporné, že dlouhodobá blokáce majetku, kterou stát po dvacet let udržoval, je tím nejhorším možným nakládáním s majetkem vůbec. O tom by mohli vyprávět starostové řady měst a obcí, kde tato blokáce majetku dlouhodobě a zbytečně bránila jejich rozvoji.

Dovolím si však tvrdit, že k tomuto tak potřebnému kroku bude ještě cesta hodně trnitá, a to zejména v myslích obyčejných lidí v Čechách...

Kontaktní údaje

Ing. Bc. Ota Kovář, CSc.
katedra Veřejné správy a regionálního rozvoje
Vysoká škola polytechnická Jihlava

Quo Vadis regióny Slovenska a Čiech

Radoslav Kožiak, Pavol Kráľ, Pavol Križo

Abstrakt

Slovak Republic, likewise other member states of the European Union, has been experiencing problems with the inter-regional differences for long time. These are manifested in different forms (economic, social, environmental and others). Diverse macroeconomic regional indicators are used to express and quantificate the inter-regional differences. Among traditionally used and by experts acknowledged quantities of measurement of the inter-regional differences belong for example a gross domestic product (from diverse viewpoint and specification), labour market indicators, e.g. employment and unemployment rates, demographic development indicators, indicators assessing environment condition or standard of life, as well as the indicators quantifying the investments condition and development (domestic or foreign) that flow into the object territory since we consider them an important factor and precondition of growth and development of the state as a whole, as well as its individual regions.

The present contribution deals with an issue of the inter-regional differences formulation and measurement in the Slovak and Czech Republic on a NUTS 3 regions examination level (from a uniform system of the territorial units classification viewpoint), it means the autonomous districts (from a territorial-administrative order of Slovak and Czech Republic viewpoint), from gross domestic product point of view. In the contribution there are theoretically defined basic concepts with which we operate, a specified methodological procedure for the inter-regional differences formulation and measurement, a gross domestic product condition analysis from 1996 to 2009 (development of the gross domestic product during above period in all autonomous districts were subjected to a statistical examination) as well as descriptive statistics that will reveal a convergence (meaning a moderation/decrease) or a divergence (meaning a deepening) of the inter-regional disparities on the NUTS 3 level in both countries.

This contribution is a partial issue of the project VEGA 71/1010/11 "Theoretic-methodological basis of planning in terms of territorial self-governments in SR".

Klíčová slova

HDP, NUTS 3 regiony, Evropská unie, SR, ČR, regionální politika, regionální disparity, konvergence/divergence

Úvod do skúmanej problematiky

Slovensko, podobne ako aj Česká republika, ale aj iné členské štáty Európskej únie, sa vyznačujú viac alebo menej výraznejšími regionálnymi rozdielmi. Tieto rozdiely sú dané geograficky, historicky, kultúrne, rozdielnym ekonomickým rozvojom, etnickým zložením, kultúrnymi a administratívnymi centrami, ale aj mnohými inými faktormi, ktoré pôsobili v minulosti, pôsobia však i dnes a s vysokou pravdepodobnosťou budú mať tendenciu pretrvávať i do budúcnosti. Táto diferenciácia je ovplyvnená externými kultúrnymi vplyvmi, zámernými zásahmi štátu do regiónov (najmä pred rokom 1989), mierou urbanizácie a industrializácie.

Rozdiely môžeme zaznamenať v demografickom vývoji obyvateľstva, vo vzdelanostnej úrovni, v ekonomickej výkonnosti, environmentálnej, či sociálnej oblasti. Na ich odstraňovanie alebo aspoň zmierňovanie sa v súčasnosti využívajú najmä európske nástroje regionálnej politiky (štrukturálne fondy a Kohézny fond). Ďalšími nástrojmi sú vládne granty a podpora zahraničným a domácim investorom pri nových investíciách do výroby, zvlášť v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti.

Cieľom regionálnej politiky Európskej únie je znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja jednotlivých regiónov a zmierňovanie zaostávania najmenej rozvinutých regiónov. Jedným zo základných princípov fungovania Európskej únie je princíp solidarity, v zmysle ktorého ekonomicky „silnejší“ prispievajú „slabším“. Analogicky sa táto solidarita do určitej miery uplatňuje i vo vnútri jednotlivých členských štátov, teda aj v Českej republike a na Slovensku, keď ekonomicky silnejšie a vyspelejšie regióny, napr. Praha, Bratislava, prerozdeľujú časť svojho „bohatstva“ smerom k ekonomicky a sociálne slabším, zaostávajúcim

regiónom. Ako úspešná je táto redistribúcia naznačia výsledky analýzy, ktorú sme uskutočnili.

1. Vymedzenie územných štatistických jednotiek

Podľa klasifikačného systému štatistických územných jednotiek zavedených Eurostatom v roku 1988 sa vyčlenili tri regionálne a dve lokálne úrovne. Celé územie SR i ČR je definované ako jednotka NUTS 1, regióny NUTS 2 sú tvorené štyrmi jednotkami na Slovensku a ôsmymi jednotkami v Čechách a na Morave. Regiónmi NUTS 3 sú na Slovensku kraje, ktorých je 8, pričom v Českej republike túto úroveň klasifikácie reprezentuje 14 regiónov – taktiež krajov.

Lokálnymi úrovňami sú LAU 1, ktorú tvoria okresy a LAU 2, ktorú tvoria municipalities (používa sa aj označenie NUTS 4 a NUTS 5).

Oficiálne štatistické zverejnenia potvrdzujú, že na Slovensku, ale aj v Čechách a na Morave, naďalej pretrváva fenomén bohatého, resp. bohatšieho západu a chudobného, resp. zaostávajúceho východu. Špecifikom SR je priaznivá poloha pre začlenenie do prirodzených cezhraničných aglomerácií v juhozápadnej časti SR a to oblasť Viedeň – Bratislava – Győr. V Českej republike možno za výhodu považovať blízkosť Rakúska a Nemecka, no nepochybne ekonomicky najsilnejším regiónom je región hlavného mesta Prahy, ktorý patrí k TOP 15 (podľa údajov z roku 2004, http://www.euractiv.sk/regionaln-rozvoj/zoznam_liniek/regionalne-rozdiely, 21. 4. 2012) regiónom v rámci celej Európskej únie. Do istej miery považujeme situáciu v Českej republike v porovnaní so Slovenskom za priaznivejšiu a výhodnejšiu aj preto, že hlavné mesto krajiny sa nachádza bližšie geografickému strediu územia republiky, tzn. nie v periférnej oblasti, ako je tomu v Slovenskej republike, ale aj z toho dôvodu, že tak ako sú významným druhým najväčším mestom na Slovensku Košice, na Morave je to mesto Brno, ktoré má však dlhodobom omnoho lepšie infraštruktúre prepojenie s Prahou, než je tomu na Slovensku medzi Košicami a Bratislavou.

2. Vymedzenie skúmaných ukazovateľov pre vyjadrenie regionálnych rozdielov

Pre uskutočnenie analýzy stavu a tendencií vývoja medziregionálnych rozdielov v Českej a Slovenskej republike, sme vybrali ukazovateľ hrubého domáceho produktu, meraného paritou kúpnej sily, podľa

oficiálnych regionálnych štatistických údajov Eurostatu. Pri analýze abstrahujeme od prípadných veľkostných rozdielov NUTS 3 regiónov. Napriek tomu, že si uvedomujeme, že tento makroekonomický agregát do určitej miery skresľuje reálnu situáciu v jednotlivých regiónoch (šedá ekonomika, migrácia obyvateľstva za prácou, niektoré položky, ktoré sa kvantitatívne nezapočítavajú v tvorbe HDP a iné), je to smerodajný údaj, ktorý aktuálne a dlhodobo používa Európska komisia, ako relevantný a rozhodujúci ukazovateľ oprávnenosti čerpania štrukturálnych fondov Európskej únie nielen v aktuálne prebiehajúcim programovom období 2007 – 2013.

Uskutočnená analýza a štatistické zisťovanie umožnia potvrdiť, alebo zamietnuť tvrdenie o tom, že regionálne disparity sa z aspektu hrubého domáceho produktu, meraného paritou kúpnej sily na úrovni NUTS 3 v Slovenskej a Českej republike prehlbujú.

Príčiny regionálnych rozdielov sú rôzne, heterogénne, vždy špecifické pre konkrétne územie, región, štát, pričom ich identifikácia a následná eliminácia sú obtiažne. Z tohto dôvodu je logické, že neexistuje ideálny a univerzálny recept (liek) pre odstránenie, či zmiernenie regionálnych rozdielov, kdekoľvek na svete. Zásadné je určiť, ktoré faktory spôsobujú zaostávanie územia, regiónu, aby ich bolo možné odstrániť a podporiť udržateľný socioekonomický rast a rozvoj v území.

V nasledujúcom texte analyzujeme stav a vývoj hrubého domáceho produktu meraného paritou kúpnej sily na úrovni NUTS 3, podľa jednotnej štatistickej klasifikácie územných jednotiek Eurostatom, v Slovenskej a Českej republike v období rokov 1995 až 2009, nakoľko len za uvedené obdobie 15 rokov sú prostredníctvom Eurostatu k dispozícii relevantné regionálne štatistické dáta.

V tabuľke 1 uvádzame zdrojové štatistické údaje, s ktorými pracujeme v rámci analýzy, tzn. údaje o hrubom domácom produkte v bežných cenách, ktorý je Eurostatom vyjadrený na úrovni NUTS 3 a meraný paritou kúpnej sily (PKS) v prepočte na jedného obyvateľa. Graf 1 prezentuje stav a vývoj regionálneho HDP na obyvateľa v PKS, ale vyjadrený ako % z priemeru Európskej únie.

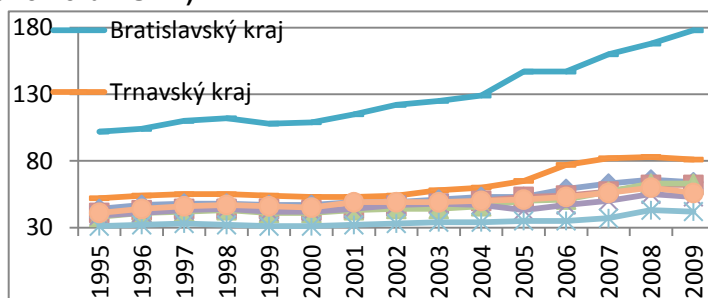
Tabuľka 1 HDP na úrovni NUTS 3 v Slovenskej republike (v tis. PKS na obyvateľa)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Slovenská republika	7,0	7,6	8,3	8,8	9,0	9,5	10,4	11,1	11,5	12,3	13,5	15,0	16,9	18,2	17,0
Bratislavský kraj	14,9	16,0	17,9	19,0	19,2	20,7	22,8	25,0	25,8	27,9	32,9	34,9	40,1	41,9	41,8
Trnavský kraj	7,6	8,4	9,0	9,3	9,6	10,0	10,6	11,1	12,0	13,0	14,6	18,2	20,4	20,8	19,0
Trenčiansky kraj	6,5	7,2	7,7	8,2	8,4	9,0	9,7	10,1	10,6	11,4	12,0	14,0	15,6	16,5	15,1
Nitriansky kraj	6,0	6,6	7,1	7,5	7,9	8,3	8,8	9,4	10,0	10,9	12,0	12,8	14,2	15,4	14,6
Žilinský kraj	5,6	6,3	6,8	7,0	7,4	7,8	8,6	9,1	9,2	10,0	11,1	12,1	14,2	15,8	14,7
Banskobystrický kraj	5,8	6,4	6,9	7,4	7,5	7,9	8,7	9,6	9,9	10,2	9,7	11,1	12,6	13,7	12,4
Prešovský kraj	4,5	4,9	5,3	5,5	5,5	5,8	6,3	6,9	7,0	7,4	8,0	8,2	9,3	10,7	9,8
Košický kraj	6,1	6,8	7,0	8,0	8,2	8,6	9,6	10,0	10,2	10,9	11,4	12,6	13,9	15,0	13,2

Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 19. 4. 2012.

Kontinuálny rast sledovaného ukazovateľa od roku 1995 mení rok 2009, kedy pod vplyvom svetovej krízy dochádza k zmene vývojového trendu a úroveň HDP klesla, nielen v celoslovenskom meradle, ale aj v jednotlivých regiónoch.

Graf 1 HDP na úrovni NUTS 3 v Slovenskej republike (v PKS na obyvateľa ako % z priemeru EÚ 27)



Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database, 20. 4. 2012.

Lepšiu vypovedaciu schopnosť, resp. lepšiu vzájomnú komparáciu vo vnútri Európskej únie poskytuje HDP meraný PKS v prepočte na obyvateľa, vyjadrený ako % z priemeru Európskej únie. Tento spôsob vyjadrenia HDP je smerodajný pre oprávnenosť konkrétneho regiónu čerpať prostriedky zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, preto mu je potrebné venovať náležitú pozornosť.

Z tabuľky 1 i grafu 1 jednoznačne vyplýva, že NUTS 3 regióny v Slovenskej republike, tzn. slovenské kraje, resp. vyššie územné celky, majú značne heterogénnu úroveň HDP na obyvateľa a to bez ohľadu na to, či je HDP vyjadrený v PKS na obyvateľa absolútne, alebo relatívne ako % z priemeru Európskej únie (27 členských štátov). Bratislavský región je v situácii, v ktorej mu nedokáže konkurovať žiadny iný zo zvyšných siedmich regiónov Slovenska. Ako naznačuje príslušná krivka v grafe 1, resp. štatistické údaje o HDP na obyvateľa v Trnavskom kraji, je to jediný z regiónov, ktorý sa v rokoch 2006 až 2009 vzdialil od zvyšku Slovenska, avšak priblížiť sa k Bratislavskému regiónu, sa mu nedarí.

Za zmienku tiež stojí skutočnosť, že v absolútnom vyjadrení HDP na obyvateľa, klesol tento ukazovateľ vo všetkých NUTS 3 regiónoch Slovenska, najmenej to bolo v Bratislavskom kraji, najviac to bolo v regiónoch, ktorých celková dlhodobá úroveň je v celoslovenskom porovnaní najnižšia. Ak sa však pozrieme na vývoj dát v relatívnom vyjadrení, tzn. ako % v priemeru EÚ 27, je zrejme, že jedine Bratislavský kraj rástol a to o 10%, pričom všetky ostatné kraje stagnovali, resp. ich úroveň HDP na obyvateľa sa v komparácii s priemerom 27 členských štátov znížila (napr. v Košickom regióne až o 4%), pri komparácii s priemerom EÚ-27.

Tabuľka 2 HDP na úrovni NUTS 3 v Českej republike (v tis. PKS na obyvateľa)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Česká republika	11,2	12,1	12,3	12,3	12,8	13,5	14,5	15,0	15,9	16,9	17,8	18,9	19,9	20,2	19,3
Hlavní mesto Praha	18,9	20,6	21,8	23,0	24,6	26,4	29,3	31,0	33,3	35,3	37,4	39,9	42,7	43,7	41,2
Stredočeský kraj	9,9	10,6	10,9	11,3	12,1	12,9	13,6	14,2	14,8	15,8	16,2	17,8	18,6	18,7	17,3
Juhočeský kraj	10,7	11,5	11,7	11,8	12,0	12,6	13,2	13,6	14,4	15,2	16,1	17,1	17,3	16,9	16,6
Plzeňský kraj	10,8	11,8	11,7	11,4	11,8	12,6	13,5	13,9	15,0	16,4	16,9	18,0	18,5	17,3	16,7
Karlovarský kraj	10,9	11,2	11,0	10,9	11,1	11,8	12,1	12,7	13,2	13,6	13,9	14,1	14,8	14,5	14,3
Ústecký kraj	10,8	11,4	11,1	10,9	11,0	11,2	11,7	12,2	13,3	14,0	14,6	15,5	16,1	16,2	16,2
Liberecký kraj	10,3	10,8	11,2	10,9	11,5	12,2	12,9	13,1	12,8	13,5	14,8	15,4	15,4	15,2	14,4
Královohradecký kraj	10,5	11,3	11,7	11,6	12,0	12,8	13,4	13,6	14,1	15,0	15,5	16,1	17,0	17,2	16,8
Pardubický kraj	10,0	10,6	10,8	10,9	11,1	11,6	12,3	12,7	13,4	14,2	14,6	15,8	16,7	16,5	15,6
Kraj Vysočina	9,5	10,2	10,0	10,0	10,5	11,3	12,4	12,8	13,4	13,9	14,9	15,9	16,7	16,2	15,9
Juhomoravský kraj	10,7	11,5	11,6	11,6	11,8	12,4	13,4	13,8	14,7	15,4	16,1	17,2	18,3	19,0	18,3
Olomoucký kraj	9,4	10,3	10,2	9,8	10,1	10,8	11,3	11,6	12,2	13,2	13,4	14,0	14,8	15,1	14,5
Zlínsky kraj	9,7	10,3	10,9	10,6	10,7	11,3	12,1	12,4	13,0	13,5	14,3	15,4	16,2	17,2	16,6
Moravskoslezský kraj	9,9	10,8	10,7	10,3	10,3	10,6	11,3	11,7	12,3	13,8	15,1	15,8	16,7	17,2	15,9

Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 19. 4. 2012.

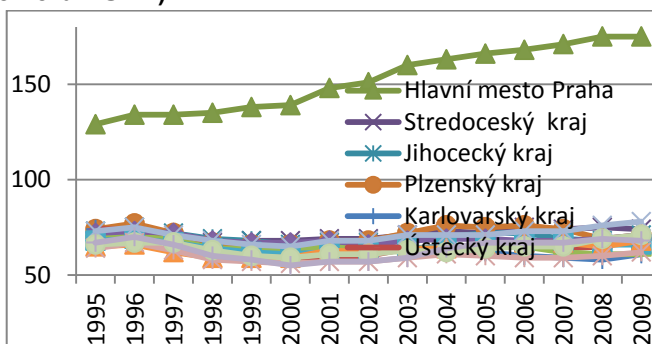
Ak sa pozrieme na situáciu v Českej republike, nájdeme určité podobnosti so Slovenskom, zásadná odlišnosť však spočíva v tom, že celkovo je úroveň sledovaného ukazovateľa v Českej republike v priemere vyššia.

Tabuľka 2 uvádza stav a vývoj HDP na obyvateľa v PKS v regiónoch NUTS 3 v Českej republike v bežných cenách a absolútnom vyjadrení podľa oficiálnych údajov Eurostatu.

Podobne ako na Slovensku je dominantným územím región hlavného mesta Prahy. Napriek tomu, že v Českej republike sú medziregionálne rozdiely značné, celkovo je v porovnaní so Slovenskom možné konštatovať, že rozptýlenie HDP v regiónoch je rovnomernejšie. Severná Morava, ale napr. i Královohradecký kraj zaostávajú najviac, podobne ako na Slovensku Prešovský a Banskobystrický kraj. Vysočina patrí skôr k zaostávajúcim regiónom, ako k tým vyspelejším.

Pre lepšiu komparáciu regiónov vo vnútri Čiech a Moravy, ale aj pre komparáciu so Slovenskom a s inými regiónmi členských štátov Európskej únie, uvádzame v grafe 2 stav a vývoj sledovaného ukazovateľa v relatívnom vyjadrení, tzn. ako % z priemeru Európskej únie – 27 členských štátov.

Graf 2 HDP na úrovni NUTS 3 v Českej republike (v PKS na obyvateľa ako % z priemeru EÚ 27)



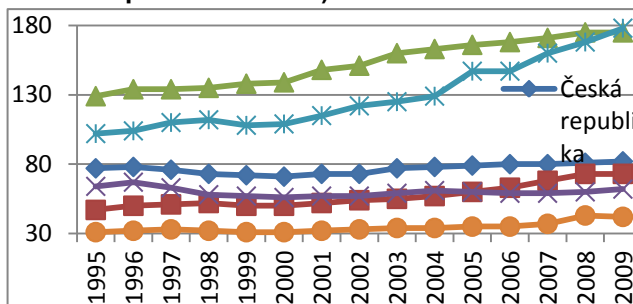
Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 19. 4. 2012.

Špecifikum roku 2009 sa naplno prejavilo aj v Českej republike, kedy hospodárska kríza spôsobila stagnáciu, či dokonca pokles HDP na obyvateľa. Zreteľné je to napr. v prípade Prahy. Nie však vo všetkých regiónoch, pretože napr. v Ústeckom kraji došlo k jeho relatívnemu rastu v pomere k priemernému HDP v Európskej únii (27 členských štátov) o 4%. Zaujímavé určite bude počkať na oficiálne dáta v roku 2010 a neskôr. Tie žiaľ Eurostat zverejňuje so značným časovým oneskorením.

3. Komparácia regiónov na Slovensku a v Českej republike

V nasledujúcej časti analýzy budeme komparovať a konfrontovať stav a vývoj sledovaného HDP na obyvateľa v obidvoch skúmaných krajinách, v dvoch najvyspelejších a v dvoch najchudobnejších regiónoch z hľadiska HDP na obyvateľa. Ukazovateľ sme vyjadrili v PKS ako % priemeru 27 členských štátov Európskej únie.

Graf 3 HDP vo vybraných regiónoch Slovenskej a Českej republiky (v PKS na obyvateľa ako % z priemeru EÚ 27)

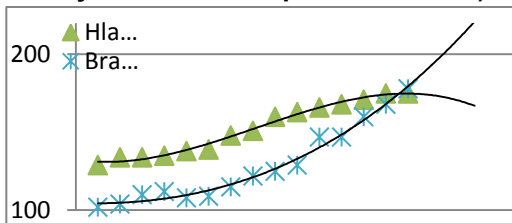


Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Z oficiálnych štatistických údajov vyplýva niekoľko zreteľa hodných skutočností.

1. Výkonnosť ekonomiky Slovenska je počas celého sledovaného obdobia nižšia ako výkonnosť ekonomiky Českej republiky (viď graf 3).
2. Ekonomicky najmenej výkonný región NUTS 3 v Českej republike – Olomoucký kraj, bol do roku 2005 vyspelejším územím, ako Slovenská republika, zmena nastala až v roku 2006 (viď graf 3).
3. Medzi najzaostalejšími NUTS 3 regiónmi v Čechách a na Slovensku, tzn. medzi Prešovským krajom a Olomouckým krajom je priepastný rozdiel v úrovni HDP na obyvateľa a to približne o polovicu (viď tabuľka 1 a 2).
4. Hospodárska kríza poznačila všetky sledované regióny, okrem Bratislavského a Olomouckého kraja (viď tabuľka 1 a 2).
5. HDP na obyvateľa v Bratislavskom regióne po prvý a zatiaľ jediný krát predbehol hodnotu tohto ukazovateľa, sledovaného v regióne hlavného mesta Prahy (viď graf 3).
6. Rast HDP na obyvateľa je za ostatných 5 rokov najvyšší v Bratislavskom kraji, ale ukazovateľ rastie i v Prešovskom kraji, či na Slovensku, naopak relatívne stagnujúci je vývoj sledovaného ukazovateľa v Českej republike v priemere i v Olomouckom kraji (viď graf 3).
7. Z grafu 3 je zrejmé, že regióny divergujú (konvergenciou/divergenciou sa podrobnejšie zaoberá ďalšia časť práce), tzn. ekonomicky najmenej vyspelé NUTS 3 regióny v Českej republike, ale i na Slovensku zaostávajú za najvyspelejšími, ako aj za celoštátnou hodnotou sledovaného ukazovateľa v oboch krajinách.

Graf 4 Prognóza vývoja HDP vo vybraných regiónoch Slovenskej a Českej republiky (v PKS na obyvateľa ako % z priemeru EÚ 27)



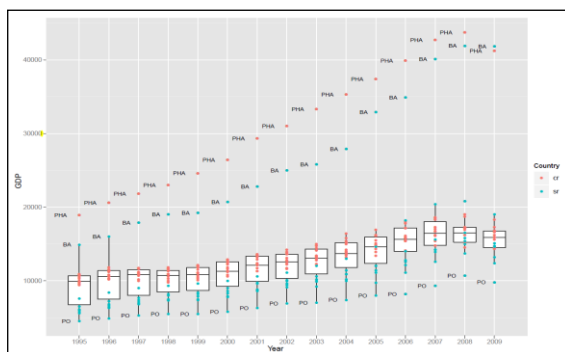
Zdroj: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Preložením reálnych štatistických údajov trendovou čiarou - polynómom 3. stupňa (viď graf 4) je za inak nezmenených podmienok a zachovaní doterajšieho trendu možné očakávať, že región hlavného mesta Prahy bude stagnovať, pričom región hlavného mesta Bratislavy by mal v najbližších 3 rokoch dynamicky rásť. Keďže prognóza je len jednoduchým trendom, ktorý nezohľadňuje žiadne iné faktory, ktoré pôsobia, je potrebné chápať ju len ilustračne a s obmedzenou vypovedacou schopnosťou.

4. Štatistické meranie a vyjadrenie medziregionálnych rozdielov

Pre názornú predstavu o stave a vývoji situácie v Slovenskej a Českej republike z hľadiska HDP meraného paritou kúpnej sily, uvádzame na úvod 4. časti práce bodový graf s boxplotmi, vrátane znázornenia odľahlých údajov.

Graf 5 Bodový graf s boxplotmi pre Slovenskú a Českú republiku v sledovanom období



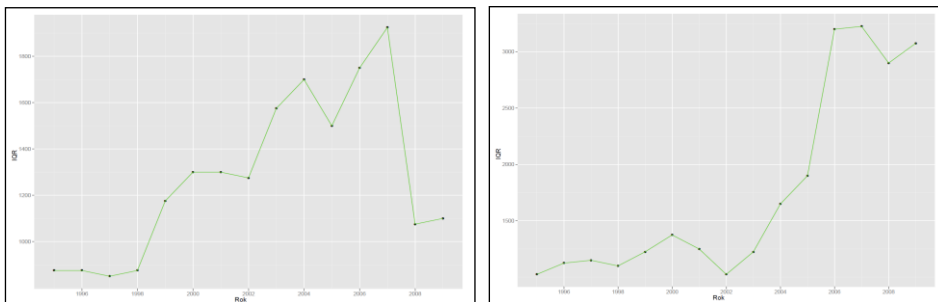
Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Graf 5 preukazuje, že odľahlými dátami sú tak ako sme predpokladali regióny NUTS 3 – hlavné mesto Praha, Bratislava a Prešovský kraj. Z vývoja sledovaného ukazovateľa tiež vyplýva, že väčšina regiónov Slovenska (v grafe 5 prezentovaná modrou farbou), sa nachádza pod/mimo boxu, čo znamená, že tieto regióny majú nižšie hodnoty HDP na obyvateľa, ako skupina 75% regiónov. Naproti tomu, regióny Českej republiky (ružová farba) sa takmer všetky a vo všetkých rokoch nachádzajú vo vnútri boxov, resp. tesne nad nimi, čo je diametrálne odlišná situácia v porovnaní so Slovenskom. Aj tieto fakty dokazujú, že sledovaný ukazovateľ HDP bol v Českej republike rozdelený v jednotlivých regiónoch rovnomernejšie ako na Slovensku.

Pre vyjadrenie a kvantifikáciu medziregionálnych disparít je možné využiť viaceré postupy, koeficienty, či popisné štatistiky. Pre potreby našej práce sme vybrali tri popisné štatistiky - IQR, čiže kvartilové rozpätie, variačný koeficient a Giniho koeficient. Prostredníctvom týchto charakteristík vyjadríme stav a vývoj regionálnych rozdielov v Českej republike a na Slovensku, vzájomne ich porovnáme a interpretujeme.

Kvartilové rozpätie (IQR) vyjadruje mieru rozdielov medzi regiónmi z hľadiska sledovaného ukazovateľa, pričom ide o robustnú alternatívu variačného koeficientu. Výpočet kvartilového rozpätia, na rozdiel od variačného rozpätia neberie do úvahy krajné hodnoty, ktoré môžu byť významne vybočené, ale berie do úvahy hodnoty horného (tretieho) a dolného (prvého) kvartilu, tzn. že reprezentuje oblasť stredných 50% vzostupne usporiadaných hodnôt sledovaného ukazovateľa HDP. Ich rozdiel vyjadruje hodnotu kvartilového rozpätia.

Graf 6a 6b Kvartilové rozpätie pre Českú a Slovenskú republiku - samostatne

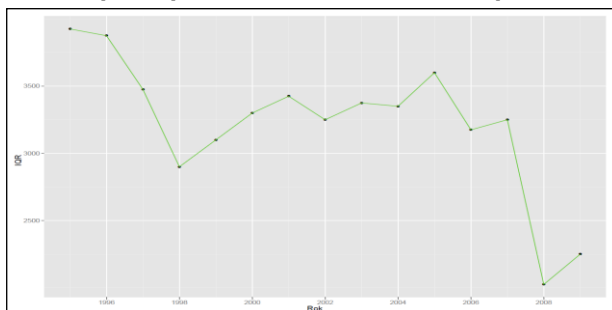


Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Na grafe 6a je graficky znázornené kvartilové rozpätie pre Českú republiku. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že hodnoty IQR v Českej republike sú počas celého sledovaného obdobia takmer o polovicu nižšie ako na Slovensku. Vývoj v ČR je však odlišný v porovnaní so Slovenskom. Počiatočné hodnoty kvartilového rozpätia sú najnižšie v rokoch 1995 až 1998, následne rastú. V roku 2007 sme zaznamenali najvyššiu hodnotu IQR, čo znamená najväčšie regionálne rozdiely na úrovni NUTS 3 v Českej republike v sledovanom období. K zásadnej zmene dochádza v rokoch 2008 a 2009, kedy hodnota IQR dostáva na úroveň porovnateľnú v rokoch 1995 až 2002, čo naznačuje zmenu trendu a teda redukciu medziregionálnych disparít v skupine prostredných 50% regiónov z hľadiska sledovaného ukazovateľa.

Graf 6b interpretuje vývoj kvartilového rozpätia na Slovensku, pričom z neho vyplýva, že hodnota IQR bola v rokoch 1995 až 2004 výrazne nižšia, ako v rokoch 2005 – 2007. V týchto troch rokoch hodnota IQR stúpala o viac ako polovicu. Pričom v rokoch 2008 a 2009 sme zaznamenali len mierny pokles IQR. Z uvedeného vyplýva, že regionálne rozdiely v Slovenskej republike sa z hľadiska sledovaného ukazovateľa na úrovni NUTS 3 v skupine prostredných 50% regiónov výrazne zvýšili, pričom za ostatné tri roky stagnujú, pretrvávajú. Paradoxné na Slovensku je, že vstupom krajiny do Európskej únie a teda aj začatím využívania štrukturálnych fondov EÚ a Kohézneho fondu v rámci regionálnej politiky, regionálne disparity neklesajú.

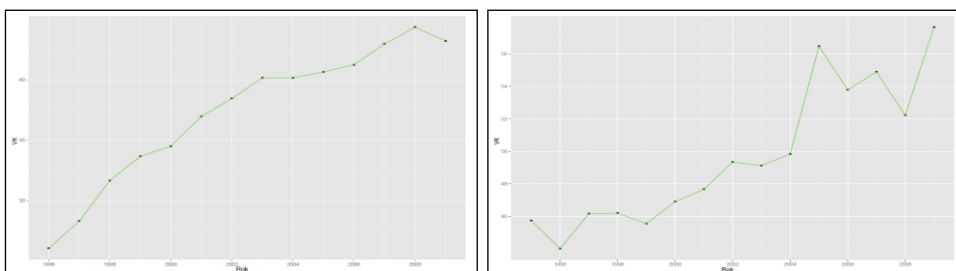
Graf 7 Kvartilové rozpätie pre Českú a Slovenskú republiku - spolu



Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Značne odlišná je však situácia, ak hodnotíme všetky NUTS 3 regióny v ČR a SR spoločne, tzn. 22 regiónov. Graf 7 preukazuje, že pri vzájomnej konfrontácii všetkých NUTS 3 regiónov, dochádza k redukcii rozdielov medzi prostrednými 50% regiónov (z hľadiska HDP na obyvateľa). Počiatočná hodnota IQR v roku 1995 takmer 4000, klesla za obdobie 14 rokov takmer o polovicu na 2000 v roku 2009.

Graf 8a 8b Variačný koeficient pre Českú a Slovenskú republiku - samostatne



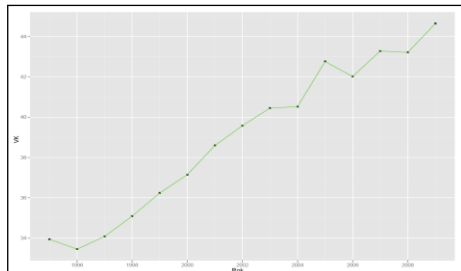
Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Samostatne pre Českú a Slovenskú republiku sme vypočítali hodnoty variačného koeficientu, tzn. štatistiky, ktorá vyjadruje relatívnu mieru variability. Používa sa na porovnávanie variability medzi súbormi dát s odlišnými priemerami.

Zo získaných oficiálnych štatistických údajov je zrejmé, že variačný koeficient je v Slovenskej republike vyšší (v roku 1995 je to 46%, v roku 2009 takmer 58%) v porovnaní s Českou republikou (v roku 1995 predstavuje hodnotu približne 25% a v roku 2009 takmer 45%). V oboch krajinách je však zrejmé, že hodnota variačného koeficientu rastie, čo v praxi znamená prehlbovanie nerovnomerného vývoja z hľadiska sledovaného HDP na obyvateľa v regiónoch NUTS 3. Celkovo sú však hodnoty VK v Čechách a na Morave nižšie, čo znamená rovnomernejšie rozdelenie HDP v regiónoch v porovnaní so Slovenskom. Hodnota VK v Českej republike kontinuálne rastie celé sledované obdobie, zmena trendu nastáva až v roku 2009. Vývoj v Slovenskej republike je nerovnomerný, kolísavý, avšak na rozdiel od Českej republiky, došlo aj v roku 2009 k významnému prehĺbeniu rozdielov medzi jednotlivými regiónmami NUTS 3. Zároveň však treba dodať, že Česká republika

„dobieha“ Slovensko z hľadiska disparít, pretože úroveň VK sa tu zvýšila takmer dvojnásobne, pričom na Slovensku „len“ o približne 10%.

Graf 9 Variačný koeficient pre Českú a Slovenskú republiku - spolu



Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Ak skúmame všetky regióny Slovenska a Českej republiky spoločne, tendencia k celkovému prehlbovaniu medziregionálnych rozdielov z hľadiska HDP na obyvateľa v regiónoch NUTS 3 je jednoznačná. Hodnota variačného koeficientu vzrástla z 34% v roku 1995 na takmer 45% v roku 2009. S výnimkou rokov 1996, 2006 a 2008 sme zaznamenali kontinuálny rast hodnoty VK, tzn. prehlbovanie medziregionálnych rozdielov. Rokom 2004, tzn. rokom kedy obe krajiny vstúpili do Európskej únie nedošlo ani k zastaveniu prehlbovania rozdielov medzi regiónmi NUTS 3, k čomu prispela najmä Česká republika a jej regióny.

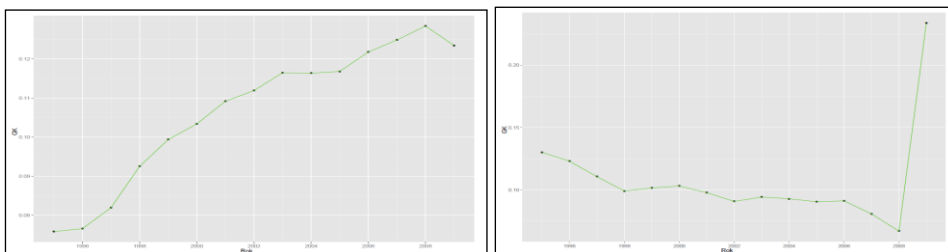
V porovnaní s výsledkami, ku ktorým sme sa dopracovali pri kvantifikácii IQR, tzn. kvartilového rozpätia, vývoj variačného koeficientu naznačuje opačnú tendenciu. Tento rozdiel je spôsobený existenciou odľahlých regiónov (najmä Prahy, Bratislavy a Prešova).

Na záver uvádzame hodnotenie regiónov Čiech, Moravy a Slovenska z hľadiska Giniho koeficientu. Vývoj tohto ukazovateľa sme analyzovali v oboch krajinách samostatne i spoločne. Giniho koeficient vyjadruje mieru rovnomernosti prerozdelenia bohatstva, príjmov v krajine. Je jedným z najviac používaných nástrojov na meranie príjmovej nerovnosti. Jeho aplikácia je však možná i na porovnávanie regiónov medzi sebou navzájom, napr. z hľadiska HDP na obyvateľa.

V grafoch 10a a 10b uvádzame vývoj Giniho koeficientu v rokoch 1995 až 2009 na Slovensku a v Českej republike. Je zrejmé, že i táto štatistika poukazuje na odlišný stav a vývoj medziregionálnych rozdielov v sledovaných krajinách.

Česká republika sa vyznačuje nižšími hodnotami GK v porovnaní so Slovenskom za celé sledované obdobie. Je nesporné, že východisková situácia je v ČR priaznivejšia, ako na Slovensku a teda regionálny HDP na obyvateľa je rovnomernejšie rozložený v krajine. GK sa však zvýšil, a to z 0,07 v roku 1995 na 0,12/0,13 v rokoch 2008 a 2009, čo predstavuje takmer dvojnásobný rast GK a teda prehĺbenie medziregionálnych rozdielov. Keďže Giniho koeficient nadobúda hodnoty od 0 do 1, pričom hodnoty blízke k 0 znamenajú úplne rovnomerné rozptýlenie HDP v jednotlivých regiónoch a hodnoty blížiace sa k 1 by znamenali koncentráciu celého HDP len v jedinom regióne NUTS 3.

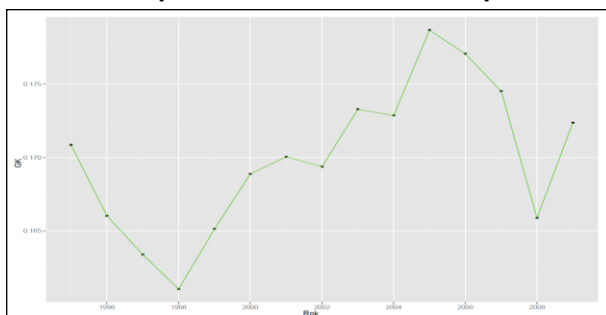
Graf 10a 10b Giniho koeficient pre Českú a Slovenskú republiku - samostatne



Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Slovensko dosiahlo v rokoch 1995 až 2009 celkovo vyššie hodnoty GK, čo dokazuje nerovnomernejšie rozdelenie HDP na obyvateľa v NUTS 3 regiónoch. Špecifická je však situácia v roku 2009, kedy sa GK zvýšil z približne 0,06 až na takmer 0,25, čo je zásadný obrat v klesajúcej tendencii vývoja tohto ukazovateľa. Jednoznačne je to ovplyvnené tým, že hospodárska kríza negatívne postihla takmer všetky regióny Slovenska s výnimkou Bratislavy, ktorá navzdory nepriaznivej globálnej situácii, vplyvom hospodárskej krízy, dynamicky rástla. Táto skutočnosť sa jednoznačne podpísala pod znásobenie hodnoty GK v roku 2009 oproti roku 2008. Dôležité budú však novšie regionálne dáta za roky 2010 až 2012. Tu sa dá predpokladať menej priaznivá situácia aj pre Bratislavský kraj.

Graf 11 Giniho koeficient pre Českú a Slovenskú republiku – spolu



Zdroj: vlastné spracovanie podľa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/database, 21. 4. 2012.

Pokiaľ však hodnotíme všetky regióny oboch krajín spoločne, je zrejmé, že vývoj je síce nerovnomerný, ale počiatočná a konečná hodnota GK je takmer rovnaká, približne 0,17. Najvyššiu hodnotu Giniho koeficientu (0,18) sme zaznamenali v roku 2005.

Z analýzy troch rozličných štatistických charakteristík teda vyplynuli rozličné závery. Je to spôsobené rôznou metodikou, ktorú príslušné charakteristiky používajú. Problém vyjadrenia a kvantifikácie regionálnych rozdielov nie je spojený len s výberom vhodného ukazovateľa, ale aj vhodnej a správnej popisnej štatistiky, ktorá bude brať do úvahy to špecifikum, resp. špecifiká, ktoré sú pre skúmanie prioritné. Nemožno teda jednoznačne odporúčať konkrétny ukazovateľ, postup, charakteristiku, či koeficient.

Záver

Teritoriálne vyvážený a trvalo udržateľný rozvoj sú alternatívou, ktorú by si mala vybrať Slovenská i Česká republika v súvislosti so snahou zvyšovať životnú úroveň obyvateľstva a pri budovaní vysoko rozvinutej zmiešanej trhovej ekonomiky. Regionálna politika a jej efektívna implementácia v praxi sú kľúčovým nástrojom štátu, verejných autorít a organizácií, ako aj regionálnych a miestnych samospráv. Pomoc a podporu, ktorú Európska únia ponúka Českej i Slovenskej republike, ak aj ostatným členským štátom v oblasti regionálnej politiky, by sme mali využiť v maximálnej možnej miere a s čo najvyššou efektívnosťou. Je to príležitosť, ktorú mnohé iné krajiny nemajú, napriek tomu, že by ju potrebovali a veľmi radi využili.

Napriek spoločnej histórii a minulosti, ako aj napriek určitým spoločným črtám, ktoré sa na Slovensku, v Čechách a na Morave objavujú, z hľadiska hodnotenia medziregionálnych rozdielov sme identifikovali niektoré odlišnosti a špecifiká. V prvom rade môžeme jednoznačne konštatovať, že ekonomicky a sociálne najvyspelejším regiónom v oboch krajinách je NUTS 3 región, v ktorom je lokalizované hlavné mesto krajiny. Za zreteľahodnú považujeme skutočnosť, že pod vplyvom rozličných faktorov, ale aj hospodárskej krízy, došlo v roku 2009 k situácii, že po prvý krát v histórii prebehla Bratislava Prahu na základe ukazovateľa HDP prepočítaného PKS na obyvateľa.

Zároveň je však potrebné dodať, že zaujímavý bude regionálny vývoj v roku 2010 až 2011, kedy sa dôsledky krízy prejavili najsilnejšie. Všetky sledované regióny kontinuálne rástli až do roku 2008, obrat nastal v roku 2009. Predmetom nášho skúmania síce nebola konfrontácia úrovne ekonomického rastu, rozvoja s objemom finančných zdrojov, ktoré jednotlivé regióny získali prostredníctvom kohéznej politiky Európskej únie, avšak dovoľíme si vysloviť predpoklad, že na základe použitých štatistických metód, jednotlivé NUTS 3 regióny divergujú, a teda že regionálna politika nie je postačujúca na kompenzáciu dynamiky vývoja v regiónoch hlavného mesta Prahy a Bratislavy. Sme presvedčení o tom, že brať do úvahy len jeden makroekonomický regionálny ukazovateľ – hrubý domáci produkt, nie je správne a postačujúce pre rozhodovanie sa o tom, ktorý región si zasluhuje viac, či menej finančných zdrojov v rámci regionálnej politiky.

Slovensko má však v porovnaní s Českou republikou jeden zásadný problém, a to je skutočnosť, že kým v Čechách jednoznačne dominuje hlavné mesto Praha, tak ako na Slovensku Bratislava, rozloženie HDP v regiónoch Čiech a Moravy je jednoznačne rovnomernejšie, ako na Slovensku. Prešovský kraj totiž zaostáva výraznejšie nielen za priemerom Slovenska, ale aj za ostatnými šiestimi krajinami – NUTS 3 regiónmami.

Literatura

- [1] ČAPKOVÁ, S., FLAŠKA, F., BLAHÚTOVÁ, J., SOKÁČ, I., ŠOFRANCOVÁ, K. 2005. Analýza podnikateľského prostredia a bariér absorpčnej schopnosti regiónov. Kapitola 10. Úloha štátneho programu výskumu a vývoja 2003 SP 200280302. Banská Bystrica, 2005. 150 s.

- [2] FLAŠKA, F., SOKÁČ, I. 2007. Príčiny vzniku disparít v príjmovej základni a výdavkových potrebách miestnych samospráv a význam ich vyrovnávania, Banská Bystrica, In: ETAP, 2007, 7 s. ISBN 978-80-8883-407-4
- [3] HANDCOCK, M., S. (2011), Relative Distribution Methods. Version 1.6. Project home page at <http://www.stat.ucla.edu/~handcock/RelDist>. URL <http://CRAN.R-project.org/package=reldist>.
- [4] HANDCOCK, M., S., MORRIS, M. (1999) Relative Distribution Methods in the Social Sciences. Springer, New York, ISBN 0-387-98778-9. URL <http://www.stat.ucla.edu/~handcock/RelDist>
- [5] HARRELL, F., E. Jr and with contributions from many other users. (2012). Hmisc: Harrell Miscellaneous. R package version 3.9-3. <http://CRAN.R-project.org/package=Hmisc>.
- [6] HOLEŠOVÁ, H. 2003. Regionálna politika a štrukturálne nástroje. Bratislava : Úrad vlády SR a Slovenská obchodná a priemyselná komora, 2003. 48 s. ISBN 80-969006-5-X.
- [7] KOLOŠTA, S. 2011. Urban spatial structures, evolution of: cities and urban population. Arad, In: Studia Universitatis „Vasile Goldis“, Seria Stiinte Economice, 2011, s. 34-43, ISSN 1584-2339
- [8] KOŽIAK, R. 2008. Zmierňovanie regionálnych disparít prostredníctvom regionálnej politiky. Banská Bystrica : Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2008. 138 s. ISBN 978-80-8083-573-6.
- [9] KOŽIAK, R. - ŠVANTNEROVÁ, Ľ. 2007. Tendencie vývoja regionálnych disparít v Slovenskej republike. In Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „ZVYŠOVÁNÍ KONKURENCESCHOPNOSTI aneb Nové výzvy pro rozvoj regionů, států a mezinárodních trhů“. Ostrava : Ekonomická fakulta, Vysoká škola banká. 2007. ISBN 978-80-248-1457-5.
- [10] PETRÍKOVÁ, K, BORSEKOVÁ, K. 2010. Case study: New approach to the territorial development based on the example from Norway. 2. International congress of learning case studies about the public and non-profit marketing.
- [11] PETRÍKOVÁ, K, BORSEKOVÁ, K. 2010. Podpora kreatívnej ekonomiky ako zdroj trhovo orientovaného rozvoja územia. Nové trendy – Nové nápady 2010, Súkromná vysoká škola ekonomická – Znojmo. 18 – 19. 11. 2010. ISBN 978-80-87314-12-8.

- [12] R Development Core Team (2012). R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. ISBN 3-900051-07-0, URL <http://www.R-project.org/>.
- [13] RAJČÁK, M. 1988. Región a regionalizácia ako pojem a metóda vedeckého poznávania v geografii. Bratislava : Geografický ústav SAV, 1988. 67 s.
- [14] SKOKAN, K. 2003. Evropská regionální politika v kontextu vstupu ČR do Evropské unie. Ostrava : Repronis, 2003. 114 s. ISBN 80-7329-023-5.
- [15] ŠVANTNEROVÁ, Ľ., KOLOŠTA, S. 2009. Úloha územných samospráv v regionálnom rozvoji. In: Acta Oeconomica No 26, 2009, ISBN 978-80-8083-916-1.
- [16] ŠVANTNEROVÁ, Ľ., KOLOŠTA, S., FLAŠKA, F. 2009. Developeri ako súčasť územného rozvoja. Acta oeconomica No 26. Úloha územných samospráv v regionálnom rozvoji. 2009. Banská Bystrica: UMB, Ekonomická fakulta, ISBN 978-80-8083-916-1
- [17] URAMOVÁ, M. - KOŽIAK, R. 2008. Regional disparities in Slovakia from the Aspect of Average Nominal Wage. In : E+M Ekonomie a manažment. Liberec : Technická univerzita, Hospodárska fakulta, 2008, ročník XI, číslo 2/2008. s. 6 - 17. ISSN 1212-3609.
- [18] VOTKOVÁ, M., STANKOVIČOVÁ, I. Usporiadanie a klasifikácia krajín Európskej únie podľa veľkosti štruktúrnych ukazovateľov. In Štatistické metódy v ekonómii so zameraním na sociálne analýzy : monografický zborník z riešenia vedeckého projektu VEGA 1/4586/07 v redakcii Viery Pacákovej. - Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2009. ISBN 978-80-225-2704-0, s. 127-140.
- [19] Wickham, H. ggplot2: elegant graphics for data analysis. Springer New York, 2009.

Kontaktní údaje

Doc. Ing. Radoslav Koziak, PhD., RNDr. Pavol Kráľ, PhD.,
Ing. Pavol Križo, PhD.

Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, Katedra verejnej ekonomiky
a regionálneho rozvoja, Katedra kvantitatívnych metód a informačných
systémov, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica

e-mail: radoslav.koziak@umb.sk, tel.: +421 48 446 2014

e-mail: pavol.kral@umb.sk, tel.: +421 48 446 6614

Potenciál komunikačních kanálů poskytovatelů služeb ve veřejné správě

Vladimír Křest'an

Abstrakt

Marketingový výzkum FACTUM INVENIO zaměřený na potenciál komunikačních kanálů poskytovatelů služeb kromě finančního sektoru, obchodu, telekomunikačních operátorů, zdravotnictví a poskytovatelů utilit (elektřina, plyn, voda) nabízí užitečné informace o trendech a využití komunikačních technologií také ve veřejné správě. Příspěvek deklaruje: jaké trendy v komunikaci s úřady lze očekávat s ohledem na změny v populaci občanů typologie komunikace občana s úřady v roce 2011 a předpokládané změny video rozhovor v případě komunikace občana s úřadem.

Klíčová slova

Trendy komunikace občanů s úřady, typologie komunikace občana s úřady, video rozhovor jako forma komunikace občana s úřadem

Úvod

Tento příspěvek se zabývá komunikací s úřady, která zatím není středem pozornosti marketingových výzkumů, ačkoliv jde o významné téma kampaní před krajskými volbami 2012. Článek deklaruje průzkum Factum Invenio provedený v době, kdy zaznamenáváme průlom nových komunikačních technologií zejména v komunikaci s různými poskytovateli služeb, nevyjímaje veřejnou správu. Cílem jsou dílčí odpovědi na otázky:

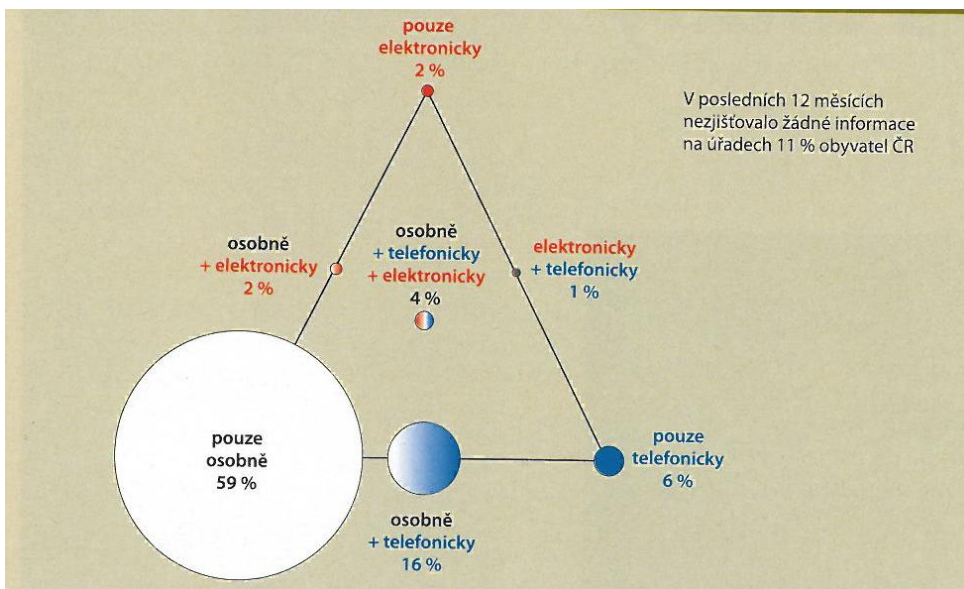
- a) V jaké míře lidé využívají u poskytovatelů služeb různé komunikační kanály?
- b) Mají nové technologie potenciál pro širší využívání v oblasti služeb a třeba i ve veřejné správě?

Jak občané s úřady komunikují?

V situaci, kdy občané potřebují zjistit detailní informace, poradit se, či se na něco zeptat, zpravidla se tam vypraví osobně. V roce 2010 si osobně na úřadech zjišťovali informace 4 z 5 obyvatel ČR ve věku 15–80 let, 3 z 5 dokonce kromě osobní návštěvy žádný jiný způsob komunikace s úřady ani nezkusili. Pohodlnější a úspornější získávání informací bez nutnosti cestování využívala menšina občanů. Kombinaci osobní návštěvy s telefonátem v tomto období využilo 25% obyvatel ČR, samotný telefonický kontakt jen 6%. Při zjišťování informací převažují telefonáty k odborným referentům nad obecnými informacemi typu call-centra. Telefonické dotazy využilo ve sledovaném období 25% obyvatel ČR, přičemž pro 11% to byl nejčastější způsob komunikace s úřadem.

E-mail, chat nebo video-rozhovor využilo v analyzovaném období roku 2010 jen 8% obyvatel ČR, z toho jen 2% se na tuto komunikaci plně spoléhá. E-mail využilo ve sledovaném roce 2010 asi 7% obyvatel, ostatní typy on-line komunikace využilo pouze 1% .

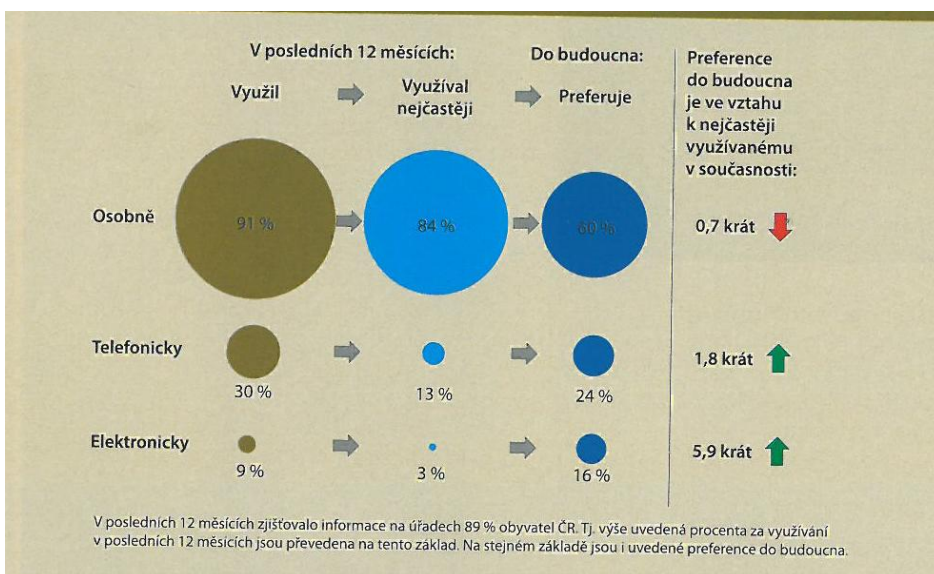
Situaci dokládá následující obrázek č. 1. (Zdroj: Factum Invenio)



Obr. č. 1

Očekávané trendy

Rok 2011 potvrdil, že i nadále dominuje osobní návštěva úřadů. Podíl občanů, kteří na tento způsob komunikace spoléhají, se však podstatně snížil. Telefonická komunikace s odborníkem vykázala nárůst 1,8x. Elektronickou komunikaci preferovalo 9% občanů, z toho pro 3% je to nejvíce využívaný způsob. Odhad pro rok 2012 je 16% využívání elektronické komunikace, tedy nárůst 5,9x. E-mail preferuje 12%, on-line jen 5% obyvatel ČR. Situaci ilustruje následující obrázek č. 2. (Zdroj: Factum Invenio)

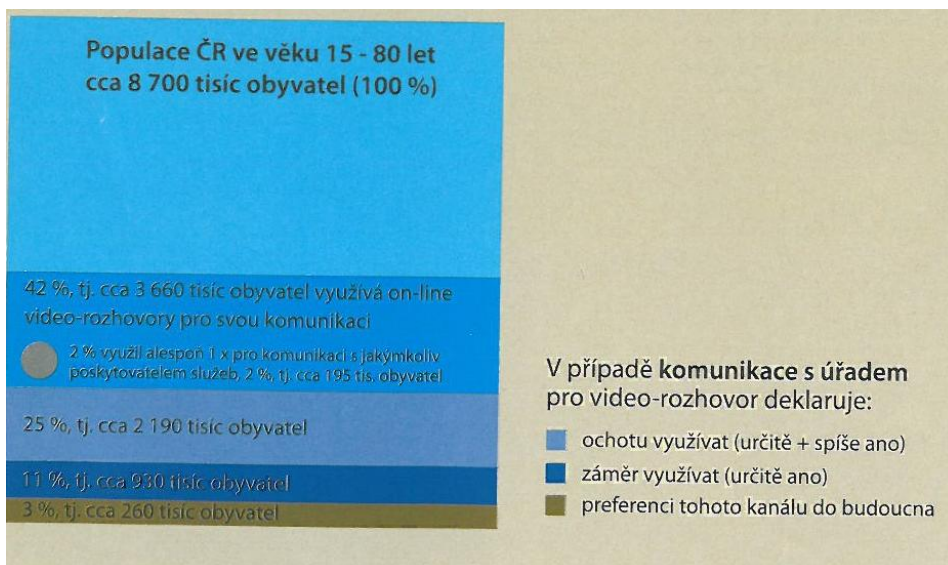


Obr. č. 2

Potenciál video-rozhovorů

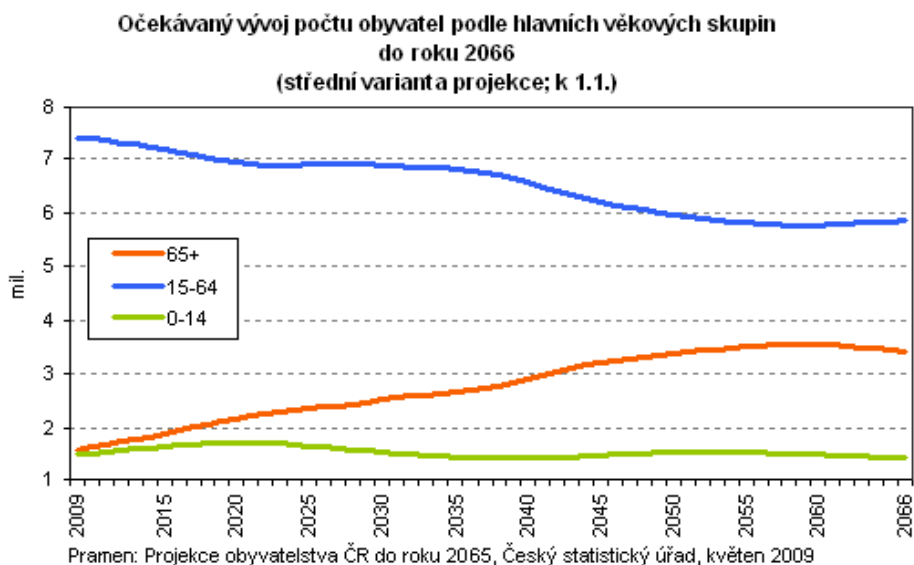
Nízké využívání této formy komunikace s úřady není dáno nezájmem občanů o tuto komunikaci ani neschopností video-rozhovory v úředním styku používat, nýbrž nízkou stávající nabídkou komunikačních kanálů ze strany úřadů. 2 z 5 obyvatel ČR ve věku 15–80 let formou video-rozhovoru běžně komunikují, ale pouze 2% mají zkušenost s využitím s poskytovateli služeb včetně úřadů. Situaci ilustruje následující obrázek č. 3 (Zdroj: Factum Invenio)

Výzkum Factum Invenio ukázal, že 25% obyvatel ČR je ochotna využívat v budoucnu video-rozhovor pro komunikaci s úřady, z toho 11% obyvatelstva o využití uvažuje velmi vážně, což představuje potenciál téměř 1 mil.osob, 3% obyvatel by tento způsob komunikace s úřady preferovala. Naopak 57% obyvatel ČR tento způsob komunikace odmítá, 35% dokonce výrazně.



Obr. č. 3

Z dalších poznatků provedeného výzkumu plyne, že zájem o video-rozhovory s úřady je větší než např. s poskytovateli energií, plynu, vody apod. Zájem o využívání má zejména generace do 44 let, nejvíce pak mladí do 29 let, obecně lidé s vyšším vzděláním a obyvatelé větších měst. Jsou to lidé s připojením k internetu, vybaveni počítačem s kamerou, běžně již touto formou komunikují. Tento segment má před veřejnými institucemi technologický náskok. V poradenských a informačních službách poskytovaných prostřednictvím osobního počítače sledávají nesporné výhody. Obr. č. 4 ukazuje očekávaný vývoj počtu obyvatel podle hlavních věkových skupin. Další bariérou zavádění tvoří úkony, které vyžadují osobní přítomnost občana, např. předávání listinných dokumentů, ověřování totožnosti apod.



Obr. č. 4

Závěr

Komerční subjekty v rámci boje o zákazníka na tyto signály slyší a relativně brzy nás mohou obsluhovat aniž bychom museli opouštět pohodlí domova nebo byli dokonce limitováni otevíracími hodinami. Doufejme, že i veřejný sektor v ČR udrží s tímto trendem krok.

Literatura

Marketing a komunikace- Česká Marketingová Společnost, roč. XXI, číslo 4/2011, str. 11

Kontaktní údaje

Ing. Vladimír Křest'an
Katedra ekonomických studií
Vysoká škola polytechnická Jihlava
e-mail: krestan@vspj.cz

Vývoj mzdové distribuce v České republice

Eva Lajtkepová

Abstrakt

Předmětem předloženého článku je analýza vývoje mzdové distribuce v České republice v letech 2005 – 2010. Společně je zkoumán vývoj mezd průměrných, mediánových a mezd 1. a 9. decilu, zároveň je věnována pozornost i vývoji částek zákonné minimální mzdy.

Pro analýzu jsou využita data oficiálních statistických výběrových šetření Informačního systému o průměrném výděлку z let 2005 – 2010, která jsou zpracována pomocí standardních metod popisné statistiky.

Klíčová slova

Mzdová distribuce, průměrná mzda, mediánová mzda, Informační systém o průměrném výděлку

Úvod

Vývoj mezd je vždy podrobně sledován nejen ekonomy, ale i laickou veřejností a politiky. Periodicky publikované údaje o průměrné a mediánové mzdě, vývoj mezd v jednotlivých regionech či národohospodářských odvětvích, jsou očekávány s jistou netrpělivostí a následně podrobovány analýzám a komentářům. Zvláštní postavení má potom ve mzdovém vývoji minimální mzda, tj. zákonem stanovené minimální mzdové plnění, nepodkročitelná mzdová hranice.

Česká republika prošla za dvě desetiletí své samostatné existence specifickým vývojem i ve mzdové oblasti. Předložený příspěvek popisuje vývoj mezd v letech 2005 – 2010. Je to období sice ne příliš dlouhé, ale makroekonomicky velmi zajímavé a plné kontrastů: zatímco v letech 2005 a 2006 dosahovala Česká republika nejvyšších meziročních temp růstu reálného hrubého domácího produktu (6,8 % v roce 2005, v roce následujícím dokonce 7,0 %), naopak v roce 2009 zaznamenala česká ekonomika u tohoto ukazatele nejvyšší propad ve své historii (-4,7 %) [3]. Tato situace se projevila samozřejmě i ve vývoji mezd. Následující text

se snaží poukázat na nejvýznamnější skutečnosti, které se v mzdovém vývoji a distribuci v uvedeném období objevily.

Statistické zjišťování mezd v České republice, Informační systém o průměrném výdělku

Pro oblast mezd, a tedy i mzdové distribuce, existují v České republice poměrně rozsáhlá zjišťování prostřednictvím oficiální statistiky. Český statistický úřad provádí běžná zjišťování pomocí statistického výkaznictví, nicméně potřeba hlubších analýz ve mzdové oblasti vedla k přípravě strukturální statistiky výdělku zaměstnanců, založené na výběrových šetřeních. Protože tato strukturální výběrová šetření jsou obsáhlá a výsledky jsou pravidelně publikovány, následující analýza bude vycházet z těchto šetření jako z nejstabilnějšího a nejvalidnějšího zdroje informací.

Informační systém o průměrném výdělku (dále jen ISPV) je jedním ze subsystémů Informačního systému o ceně práce. Tento systém (ISPV) pravidelného monitorování výdělkové úrovně zaměstnanců v České republice a jednotlivých regionech probíhá formou statistického šetření. Výdělková úroveň se zjišťuje na základě průměrných hodinových výdělků, vyplacené mzdy a odpracované doby jednotlivých zaměstnanců za sledované období. Šetření je pod názvem "Čtvrtletní šetření o ceně práce" zařazeno do programu statistických zjišťování, vyhlášených Českým statistickým úřadem ve sbírce zákonů pro příslušný kalendářní rok. Gestorem šetření je Ministerstvo práce a sociálních věcí, zpracovatelem potom společnost Trexima, s. r. o. Šetření metodicky vychází a je obsahově harmonizováno se strukturálním šetřením Evropské unie „Structure of Earnings Survey“.

ISPV poskytuje vlastně další zdroj informací o výdělcích v České republice. Výkaznictví ČSÚ, jako tradiční zdroj, sbírá údaje o evidenčním počtu zaměstnanců a vyplacených mzdách za ekonomický subjekt a publikuje průměrné mzdy v členění podle firemních charakteristik. Naproti tomu primárním výsledkem ISPV jsou statistiky mzdové úrovně jednotlivých zaměstnání, dalším produktem jsou odhady výdělkových parametrů zaměstnanců v členění podle firemních i zaměstnaneckých charakteristik.

Nejdůležitějším kritériem pro členění výsledků ISPV je příslušnost šetřeného ekonomického subjektu ke mzdové nebo platové sféře (do

roku 2010 nazývané podnikatelská a nepodnikatelská sféra). Ve mzdové sféře probíhá šetření čtvrtletně a je výběrovým šetřením, ve sféře platové probíhá pololetně a je to šetření plošné.

Výběrovými jednotkami ISPV mzdové sféry jsou ekonomické subjekty, na které se v případě vybrání vztahuje zpravodajská povinnost. Statistickými jednotkami jsou zaměstnanci, kteří jsou nositeli jednotlivých statistických znaků. Výběr ekonomických subjektů je charakterizován jako jednostupňový stratifikovaný výběr. Největší subjekty (250 a více zaměstnanců) jsou zařazeny do šetření všechny, menší subjekty jsou vybrány systematickým náhodným výběrem bez vracení.

Legislativní úprava minimální mzdy v České republice

Historie uplatňování zákonné minimální mzdy je v České republice relativně krátká. Poprvé byl institut zákonné minimální mzdy zakotven až první novelizací zákoníku práce po roce 1989, tj. zákonem č. 3/1991 Sb. (ze dne 5. 12. 1990). Konkrétní výše minimální mzdy i podmínky jejího uplatňování byly potom stanoveny nařízením vlády č. 99/1991 Sb., o stanovení minimální mzdy, s účinností od února 1991.

Základním východiskem zákonné úpravy minimální mzdy je Listina základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č.2/1993 Sb., ve znění pozdějších novelizací). Tato Listina, součást ústavního pořádku státu, v hlavě IV., čl. 28 stanoví, že „Zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon“ [6].

Do roku 2006 (do rekodifikace zákoníku práce) byla minimální mzda upravena nejednotně pro podnikatelskou a nepodnikatelskou sféru několika zákonnými normami. V roce 2006 vstoupil v platnost nový zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce), který poprvé upravil celou oblast aplikace minimální mzdy jednotně pro všechny organizace (podnikatelské i nepodnikatelské sféry), a zároveň i zavedl nový pojem zaručené mzdy.

Podle ustanovení § 111 odst. 1 platného znění zákoníku práce, je minimální mzda nejnižší přípustná výše odměny za práci v pracovněprávním vztahu. Mzda, plat nebo odměna z dohody nesmí být nižší než minimální mzda. Do mzdy a platu se pro tyto účely nezahrnuje mzda ani plat za práci přesčas, příplatek za práci ve ztíženém pracovním prostředí, za práci v sobotu a v neděli a za práci ve svátek. Zaručená

mzda (viz § 112) je pak chápána jako mzda nebo plat, na kterou zaměstnanci vzniklo právo podle zákoníku práce, smlouvy, vnitřního předpisu, mzdového nebo platového výměru. Nejnižší úroveň zaručené mzdy a podmínky pro její poskytování zaměstnancům, jejichž mzda není sjednána v kolektivní smlouvě, a pro zaměstnance, kterým se za práci poskytuje plat, stanoví vláda nařízením (zpravidla s účinností od začátku kalendářního roku a s přihlédnutím k vývoji spotřebitelských cen). Nejnižší úroveň zaručené mzdy ale nesmí být nižší než sazba minimální mzdy [7].

Úprava minimální mzdy se vztahuje na všechny zaměstnance v pracovním poměru nebo právním vztahu založeném dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr (dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti). Nerozlišuje se, jde-li o pracovní poměr na dobu určitou či neurčitou nebo o souběžné pracovní poměry (nárok na minimální mzdu vzniká v každém pracovním poměru nebo právním vztahu založeném dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr samostatně). Vyšší minimální (ale i zaručené) mzdy upravuje nařízením vláda po vyjednávání se sociálními partnery. V nařízení vlády je zpravidla stanovena výše a podmínky pro určení minimální mzdy (včetně vztahu minimální mzdy a délky pracovní doby). Nedosáhne-li mzda, plat nebo odměna z dohody v kalendářním měsíci výše minimální mzdy, je zaměstnavatel povinen zaměstnanci poskytnout doplatek, a to bez ohledu na jeho zaviněnou nebo nezaviněnou nižší výkonnost (to platí i pro zaměstnance odměňované úkolovou mzdou) [5].

Od roku 1991 byly částky minimální mzdy mnohokrát valorizovány, nicméně tato valorizace se zastavila v roce 2007. Částka 8.000 Kč, která byla k 1. 1. 2008 jako minimální mzda přijata, je platná do současné doby (30. 4. 2012). Vývoj částek minimální mzdy je uveden v následující tabulce.

Tab. 1. Vývoj částek minimální mzdy v České republice

Platnost od:	Částka Kč/měs.	Částka Kč/hod.
1.2.1991	2000	10,80
1.1.1992	2200	12,00
1.1.1996	2500	13,60
1.1.1998	2650	14,80
1.1.1999	3250	18,00
1.7.1999	3600	20,00

1.1.2000	4000	22,30
1.7.2000	4500	25,00
1.1.2001	5000	30,00
1.1.2002	5700	33,90
1.1.2003	6200	36,90
1.1.2004	6700	39,60
1.1.2005	7185	42,50
1.1.2006	7570	44,70
1.7.2006	7955	48,10
1.1.2007	8000	48,10

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí (<http://www.mpsv.cz/cs/871>)

Vývoj hodinových výdělků v podnikatelské (mzdové) sféře v letech 2005–2010

Nejúplnější informací o mzdovém vývoji v ISPV je čtvrtletní sledování hodinových výdělků v podnikatelské (mzdové) sféře.

Tab. 2. Vývoj hodinových výdělků v podnikatelské (mzdové) sféře v letech 2005-2010

Rok/čtvrť.	Průměrný hodin. výdělek (Kč)	1.decil (Kč)	9.decil (Kč)	Medián (Kč)	Podíl zaměstnanců s nižším než prům. hod. výd. (%)
2005					
1.čtvrtletí	114,72	55,32	178,99	93,89	67,5
2.čtvrtletí	114,29	55,09	178,55	93,87	67,3
3.čtvrtletí	114,80	55,01	178,64	94,89	67,0
4.čtvrtletí	120,71	56,76	190,05	99,00	67,2
2006					
1.čtvrtletí	119,57	56,82	187,78	97,85	67,3
2.čtvrtletí	121,30	57,44	190,43	99,10	67,4
3.čtvrtletí	123,58	59,37	193,78	101,36	67,1
4.čtvrtletí	130,12	60,97	205,59	105,91	67,7
2007					
1.čtvrtletí	127,90	60,81	200,50	104,16	67,6
2.čtvrtletí	129,70	62,27	202,00	106,33	67,2
3.čtvrtletí	132,92	63,50	207,87	109,34	66,9
4.čtvrtletí	137,56	65,37	216,75	113,29	66,9
2008					
1.čtvrtletí	138,14	65,34	215,87	113,15	67,3

2. čtvrtletí	139,63	66,42	217,79	115,00	67,1
3. čtvrtletí	140,62	66,70	218,60	115,86	67,0
4. čtvrtletí	146,89	68,51	229,71	120,02	67,6
2009					
1. čtvrtletí	145,55	68,32	228,38	118,49	67,6
2. čtvrtletí	145,17	68,19	227,87	118,48	67,6
3. čtvrtletí	144,74	68,30	225,86	119,05	67,4
4. čtvrtletí	150,35	69,31	235,44	122,29	67,8
2010					
1. čtvrtletí	148,93	68,72	234,96	120,83	67,7
2. čtvrtletí	149,04	70,04	233,29	121,51	67,5
3. čtvrtletí	147,55	69,86	230,77	121,17	67,3
4. čtvrtletí	152,41	70,11	240,72	124,46	67,4

Zdroj: Informační systém o průměrném výděлку (<http://www.ispv.cz/cz/Vysledky-setreni/Archiv.aspx>)

Tab. 3. Porovnání minimální mzdy, mzdy prvního a devátého decilu, mzdy průměrné a mediánové, decilový poměr

Rok/ čtvrtletí	Min.mzda (Kč/hod)	Rozdíl mzdy 1. decilu a min. mzdy	Rozdíl mzdy průměrné a mediánové (Kč)	Rozdíl mzdy 1. a 9. decilu (Kč)	Decilový poměr (D9 / D1)
2005					
1. čtvrtletí	42,50	12,82	20,83	123,67	3,24
2. čtvrtletí	42,50	12,59	20,42	123,46	3,24
3. čtvrtletí	42,50	12,51	19,91	123,63	3,25
4. čtvrtletí	42,50	14,26	21,71	133,29	3,35
2006					
1. čtvrtletí	44,70	12,12	21,72	130,96	3,30
2. čtvrtletí	44,70	12,74	22,20	132,99	3,32
3. čtvrtletí	48,10	11,27	22,22	134,41	3,26
4. čtvrtletí	48,10	12,87	24,21	144,62	3,37
2007					
1. čtvrtletí	48,10	12,71	23,74	139,69	3,30
2. čtvrtletí	48,10	14,17	23,37	139,73	3,24
3. čtvrtletí	48,10	15,40	23,58	144,37	3,27
4. čtvrtletí	48,10	17,27	24,27	151,38	3,32
2008					
1. čtvrtletí	48,10	17,24	24,99	150,53	3,30

2. čtvrtletí	48,10	18,32	24,63	151,37	3,28
3. čtvrtletí	48,10	18,60	24,76	151,90	3,28
4. čtvrtletí	48,10	20,41	26,87	161,20	3,35
2009					
1. čtvrtletí	48,10	20,22	27,06	160,06	3,34
2. čtvrtletí	48,10	20,09	26,69	159,68	3,34
3. čtvrtletí	48,10	20,20	25,69	157,56	3,31
4. čtvrtletí	48,10	21,21	28,06	166,13	3,40
2010					
1. čtvrtletí	48,10	20,62	28,1	166,24	3,42
2. čtvrtletí	48,10	21,94	27,53	163,25	3,33
3. čtvrtletí	48,10	21,76	26,38	160,91	3,30
4. čtvrtletí	48,10	22,01	27,95	170,61	3,43

Zdroj: Informační systém o průměrném výděлку (<http://www.ispv.cz/cz/Vysledky-setreni/Archiv.aspx>), Ministerstvo práce a sociálních věcí (<http://www.mpsv.cz/cs/871>), tabulka č. 2.

Z výše uvedené tabulky č. 2. lze zaznamenat, že se průměrný hodinový výdělek zvyšoval po celé sledované období. Nicméně tento růst neprobíhal v daných letech rovnoměrně. Nejrychlejší růst průměrného hodinového výděлку byl zaznamenán v průběhu roku 2006 (mezi prvním a čtvrtým čtvrtletím celkem o 8,8 %), naopak nejpomalejší v roce 2010 (mezi prvním a čtvrtým čtvrtletím pouze o 2,3 %) a 2009 (3,3 %). Nejvyšší meziroční změna byla zaznamenána mezi čtvrtými čtvrtletími let 2005 a 2006 – průměrný výdělek se zvýšil o 7,8 %, nejnižší mezi čtvrtými čtvrtletími let 2009 a 2010 – pouze o 1,4 %.

Mzda 1. decilu se sice také zvyšovala po celé sledované období, ale její zvyšování bylo nižší než u mzdy průměrné. Zatímco průměrná mzda vzrostla v průběhu roku 2006 o 8,8 %, mzda 1. decilu jen o 7,3 %, v roce 2010 byl tento růst o 2,3 % u mzdy průměrné a jen 2,0 % u mzdy 1. decilu. Naopak mzdy 9. decilu rostly rychleji než mzdy průměrné: v roce 2006 se zvýšily dokonce o 9,5 %, v roce 2010 alespoň o 2,5 %. Z těchto údajů lze usoudit, že se průměrný hodinový výdělek zvyšoval především díky rychlejšímu růstu mezd nejlépe placených pracovníků.

V uvedeném období se také zvyšoval rozdíl mezi hodinovou mzdou průměrnou a mediánovou. Zatímco v 1. čtvrtletí roku 2005 činil tento rozdíl 20,83 Kč, ve 4. čtvrtletí roku 2010 již 27,95 Kč (viz tabulka 3.). Zdá se tedy, že se opět potvrzuje, že výše průměrné hodinové mzdy v ČR je

ovlivněna především extrémní hodnotou nejvyšších mezd. Skutečnou mzdovou distribuci pracovníků tedy lépe zachycuje mediánové rozložení. Toto tvrzení je možno podložit i údaji o podílu pracovníků s nižším než průměrným výdělkem – tento podíl zůstává v posledních letech relativně stabilní (mírně kolísá kolem 67 %).

Zajímavý pohled na diferenciaci mezd může poskytnout i decilový poměr (tj. poměr hodinové mzdy devátého decilu k hodinové mzdě prvního decilu) a rozdíl mzdy 1. a 9. decilu. I když období 2005 – 2010 není příliš dlouhé, decilový poměr se během těchto několika let mírně zvýšil (z 3,24 v 1. čtvrtletí 2005 na 3,43 ve 4. čtvrtletí roku 2010). Rozdíl hodinové mzdy 1. a 9. decilu byl na počátku sledovaného období 123,67 Kč, na konci již 170,61 Kč. Tyto skutečnosti by mohly podpořit tezi o stále probíhajícím procesu postupné diferenciaci mezd v ČR.

Velmi zajímavé je i porovnání hodinové minimální mzdy a hodinové mzdy 1. decilu. Z uvedených údajů je patrné, že se hodinová minimální mzda postupně vzdalovala mzdě 1. decilu: na počátku roku 2005 činil rozdíl mezi nimi jen 12,82 Kč, na konci roku 2010 ale již 22,01 Kč. Je třeba ale zdůraznit, že tato – na první pohled velmi příznivá skutečnost – není primárním důsledkem mimořádně rychlého růstu nejnižších skutečných mezd, ale situace, kdy zákonná minimální mzda zůstává stále od poloviny roku 2006 na stejné výši (48,10 Kč) a není valorizována.

Závěr

Velmi stručně lze shrnout, že v uvedeném období (2005 – 2010) došlo k růstu průměrné i mediánové mzdy, mzdy 10 % nejhůře i nejlépe placených pracovníků. Tento růst ale u sledovaných kategorií mezd neprobíhal ani rovnoměrně, ani stejně rychle. Nejrychleji rostly nejvyšší mzdy (mzdy 9. decilu), naopak nejpomalejší byl růst nízkých mezd (mezd 1. decilu). Velmi specifický byl vývoj mzdy minimální – její částka nebyla valorizována od roku 2007 (hodinová minimální mzda dokonce od poloviny roku 2006).

Z vypočtených údajů decilového poměru a rozdílu mezd 1. a 9. decilu lze usoudit i na jisté, byť mírné zvýšení diferenciaci mezd. Nicméně pro vyslovení závěru, že v České republice pokračuje diferenciaci mezd, by byla nutná analýza delšího časového období a více mzdových ukazatelů.

Celkově lze nicméně říci, že mzdový vývoj byl ve sledovaném období velmi těsně spjat s ekonomickým vývojem – nejvyšších meziročních

temp růstu mezd zaznamenala ČR v letech 2006 a 2007, nejnižších v letech 2009 a 2010.

Literatura

- [1] BORJAS, G. J. (2005): *Labor Economics*. 3. vyd. New York: McGraw-Hill Irwin. 536 s. ISBN 0-07-111097-6.
- [2] LAJTKEPOVÁ, E. (2009): Postavení minimální mzdy v mzdové distribuci podnikatelské sféry České republiky. In: *Ekonomická revue*, roč. XII, č. 2, str. 51 – 59. ISSN 1212–3951.
- [3] Český statistický úřad (www.czso.cz).
- [4] Informační systém o průměrném výdělku (www.ispv.cz).
- [5] Ministerstvo práce a sociálních věcí (www.mpsv.cz).
- [6] Listina základních práv a svobod v platném znění (ÚZ 480/2005).
- [7] Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění.

Kontaktní údaje na autora

Doc. Ing. Eva Lajtkepová, Ph.D.
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16, 586 01 Jihlava
e-mail: lajtkepo@vspj.cz

Působnost Krajského úřadu Kraje Vysočina při vyrovnávání příležitostí dětí sociálně znevýhodněných v rámci transformace systému péče o ohrožené děti

Ivana Matoušková

Abstrakt

Příspěvek je věnován zahájenému procesu transformace systému péče o ohrožené děti v ČR, která by měla podpořit preventivní působení k obnově narušených funkcí rodiny a v konečném důsledku snížit počet dětí umístěných do ústavních zařízení. Příspěvek upozorňuje na významné závěry rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, které byly jedním z podnětů transformace, dále je věnována pozornost aktuální situaci dětí sociálně znevýhodněných. Závěr příspěvku je věnován záměrům odboru sociálních věcí Krajského úřadu Kraje Vysočina (orgánu veřejné správy), který hledá optimální nástroje pomoci dětem ohroženým chudobou. Je veden snahou zmírnit důsledky jejich nepříznivých poměrů a současně naplňovat judikáty a strategické dokumenty.

Klíčová slova

Transformace systému péče o ohrožené děti, Národní strategie ochrany práv dětí, Evropský soud pro lidská práva, chudoba, sociální bydlení, vzdělávání, bezúročná půjčka, dávky jednorázové okamžité pomoci

Motto: *Chudí jsou ze společnosti do té míry vyloučení, že jsou vyloučení dokonce i z debat o své vyloučenosti. (Jan Keller)*

I. Počátek transformace

Česká republika se nachází v období transformace systému péče o ohrožené děti, které zahájil v r. 2009 tzv. Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009–2011 přijatý usnesením vlády. Klíčovými cíli transformace jsou dle NAP:

- zvýšení kvality péče o ohrožené děti a rodiny (ukotvením společných standardů kvality péče o ohrožené děti, ukotvením systému celoživotního vzdělávání pro pracovníky s ohroženými dětmi, síťováním a optimalizací služeb pro ohrožené děti a rodiny, přenesením důrazu na prevenci, optimalizací řízení, kontroly a financování péče o ohrožené děti, atp.)
- sjednocení postupu pracovníků při řešení konkrétní situace ohrožení dítěte (případová konference, individuální plán práce s klientem)
- snížení počtu dětí ve všech typech ústavní péče.

Na tento dokument navázala Národní strategie ochrany práv dětí, přijatá počátkem letošního roku usnesením vlády.

Podnětem k zahájení daného procesu byly jednak zprávy Výboru pro práva dítěte při OSN opakovaně upozorňující na vysoký počet dětí umístěných v ČR do ústavní péče, jednak rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (Wallová a Walla proti České republice, Havelka a ostatní proti České republice). Na tyto rozsudky reagovala vláda svým materiálem Obecná opatření k výkonu rozsudků ESLP – prevence odebírání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů. K analogickým závěrům dospěly Nejvyšší soud a Ústavní soud ve svých stanoviscích, nálezech a rozsudcích.

II. Shrnutí závěrů dokumentů a judikátů

Na co konkrétně tedy poukazují výše uvedené dokumenty a judikáty?

1. Odnímání dětí výhradně z důvodů nevhodného bydlení nebo jiných sociálních a ekonomických důvodů je nepřípustné.
2. Pokud nejsou zpochybněny výchovné schopnosti rodičů a jejich citové vazby k dětem, má stát pozitivní povinnost poskytnout rodičům odpovídající pomoc při výchově dětí včetně pomoci

k překonání nepříznivých bytových a materiálních podmínek rodiny, která umožní setrvání dětí v rodině.

3. Odpovědnost neleží jen na orgánech uplatňujících státní moc (soudy, orgány sociálně-právní ochrany), ale nesou ji společně všechny orgány veřejné moci, včetně orgánů samospráv krajů a obcí.
4. Je-li základním problémem rodiny nalezení vhodného bydlení a zaměstnání pro rodiče, kteří jsou výchovně způsobilí, nelze situaci řešit separováním dětí.
5. Zásadním zásahem do práva na soukromý a rodinný život může být nejen ústavní výchova, ale i pěstounská péče, neboť i ta vede k odloučení a narušení vazeb mezi biologickými rodiči a dětmi.
6. Skutečnost, že dítě může být umístěno do příznivějšího prostředí za účelem výchovy, sama o sobě neopravňuje k razantním opatřením. Musí zde existovat další okolnost zvýrazňující nezbytnost daného opatření.
7. Pouhá „chudoba“ nebo nedostatek bydlení jsou řešitelné za pomoci orgánů státu či orgánů územní samosprávy.

Opakovaně je tedy poukazováno na skutečnost, že odnětí dětí z rodiny musí být založeno na dostatečně závažných důvodech, nikoliv jen na neschopnosti rodičů zabezpečit trvalé adekvátní bydlení a optimální materiální zabezpečení. Dále je zdůrazněna jak role státu, tak orgánů veřejné moci.

III. Zkušenosti sociálních pracovníků s poměry rodin s dětmi

Jaká je současná situace rodin s dětmi, na něž se zaměřuje sociálně-právní ochrana dětí prostřednictvím obecních úřadů obcí s rozšířenou působností?

- Přibývá dětí vyrůstajících od narození v azylových domech. Tyto děti dosud nepoznaly stálý domov, protože jejich matky nemají prostředky pro zajištění stálého bydlení. Jedná se tedy o skryté bezdomovectví. Obce privatizují bytový fond a azylové domy jako zařízení sociálních služeb plní funkci sociálního bydlení namísto obcí. Klientky se chtějí vymanit z tohoto systému a úporně (a často neúspěšně) hledají partnera, který by jim a dětem nabídl stálé

bydlení. Na počátku vstoupila do azylového domu mladá maminka s jedním dítětem, u níž byla jediným a hlavním problémem chudoba. Po několika letech pobytu v různých azylových domech se setkáváme s toutéž ženou jako s matkou tří dětí od tří různých mužů, jejíž šance na získání stálého bydlení se snížily na minimum. Postupně se stává trvalým uživatelem sociálních a dalších služeb, protože její děti začínají vykazovat poruchy chování.

- Nízká úroveň bydlení určuje charakter životního způsobu rodiny. Přestěhování do horších bytových podmínek (např. do holobytů), kumulace rodin s problémy do jedné lokality apod. vede následně k osvojování negativních vzorců chování, postojů apod. Obce zajišťují potřebu bydlení občanů dle zákona o obcích podporou vlastnického bydlení, nikoliv podporou dostupného nájemního bydlení.
- Sociální pracovníci upozorňují, že přibývá rodičů, jimž dlouhodobá chudoba bere výchovné kompetence. Na úřadech vedou spisovou dokumentaci o ohrožené vícedětné rodině např. kolem 25 let. Spis je zaveden při narození prvního dítěte a vyřazuje se dosažením zletilosti nejmladšího dítěte. Studium spisu si sociální pracovníci uvědomují, že dotčeným rodičům nikdy nebyl lhostejný osud dětí, dlouhodobě však nemohou změnit příčiny ohrožení. Rezignují, stávají se apatickými, projevuje se u nich naučená bezmocnost.
- Chudí jsou zneužíváni pro svou chudobu. Například komerční nájemné v ubytovnách je vyšší než potenciální hypotéka, na kterou rodina nedosáhne z důvodu nízkých příjmů. Opakovanými půjčkami s lichvářským úvěrem se rodina propadá pod hranici životního minima bez nároku na dávky hmotné nouze. Rodiny jsou nuceny spořit i na dětech. Některé děti jsou permanentně nedojedené, do školy chodí několik kilometrů pěšky, a to i v zimě. Jak upozorňují sociální pracovníci, sebelepší síť sociálních služeb nezlepší kvalitu života chudých dětí.
- Dále sociální pedagogové upozorňují, že školní výsledky dětí v ČR jsou velmi silně ovlivněny socioekonomickým statutem orientační rodiny. Chudoba snižuje vzdělávací šance dětí a představuje mnohonásobnou deprivaci. Počínaje 1. 1. 2011 řada rodičů dětí navštěvujících mateřskou školu ukončila jejich předškolní

vzdělávání. Po legislativním zrušení sociálního příplatku pozbylo mnoho rodin, které jej dříve pobíraly, zákonný nárok na prominutí školného v mateřských školách. Tyto děti vyrůstající v nepodnětném rodinném prostředí budou zahajovat povinnou školní docházku s výrazným vzdělanostním a výchovným deficitem, který nezmírní ani případný odklad školní docházky.

- Chudoba ovlivňuje i podobu SŠ studia a VŠ studia. Přibývá studentů, kteří musejí trávit víkendy na brigádách, aby se udržely na SŠ. Jsou známy případy, že třídní kolektiv organizuje sbírku na lyžařský kurz pro svého spolužáka, pro něhož je tato akce finančně nedostupná. Studijní výsledky chudých studentů neodpovídají jejich předpokladům, protože se musejí věnovat výdělečné činnosti. Zástupci středních škol se obracují na krajský úřad se žádostí o pomoc konkrétním studentům, jimž hrozí ukončení studia z důvodu finanční zátěže jeho studia pro rodinu. Stejná situace je u VŠ studentů. Jsou známy případy, kdy studenti dávají pravidelně 4x měsíčně krevní plazmu (400 Kč za každý odběr), aby získali prostředky ke studiu. Jedná se přitom o děti zaměstnaných rodičů, avšak pobírajících minimální příjmy, tedy tzv. „chudých pracujících“. Tito rodiče nejsou zátěží sociálního systému, protože nepobírají dávky hmotné nouze.
- Chudoba má negativní vliv i na zajištění zdravotní péče. Rodiče častěji volí pro své dítě využití kvalitnějšího léku s doplatkem, avšak vystavení receptu oddalují do doby, než dostanou mzdu či sociální dávky.

Cílem transformace by mělo být posilování funkcí biologické rodiny, rozvoj sítě podpůrných sociálních služeb, rozšíření počtu pěstounských rodin a v konečném důsledku snížení počtu dětí v institucionální péči. V poslední době se veřejnosti předkládají spíše informace o zániku zařízení pro výkon ústavní výchovy, které budou nahrazeny sítí tzv. profesionálních pěstounských rodin. O pomoci biologické rodině není veřejnost informována téměř vůbec.

IV. Základní princip transformace systému péče o ohrožené děti v kraji Vysočina

Krajský úřad Kraje Vysočina jako orgán metodicky řídící obecní úřady obcí s rozšířenou působností by měl proto považovat za zásadní princip

transformace systému péče o ohrožené děti v kraji podporu biologické rodiny ohroženého dítěte s cílem zachovat dítěti právo na rodinný život a na stabilní, bezpečné a láskyplné prostředí. Ve svých záměrech by se měl opírat o dílčí cíle č. 4 a č. 7 Národní strategie ochrany práv dětí (vyrovnávání příležitostí pro děti ze znevýhodněného sociálního prostředí a prevence chudoby).

V. Podpora stabilního bydlení

Kraj Vysočina si je vědom skutečnosti, že bytová politika je výhradně v samosprávné působnosti obcí a že není dosud upravena zákonem osociálním bydlení. Nicméně je nutné upozornit na rizika vzniku sociálně vyloučených lokalit a nabídnout obcím nové nástroje k zajištění dostupného bydlení pro své občany. Z uvedeného důvodu kraj uspořádal dne 16. 2. 2012 konferenci na téma „Sociálně vyloučené lokality – vznik, rizika, možnosti řešení“. Na konferenci zazněl mj. apel na nutnost podpory sociální soudržnosti, byla zmíněna rizika vzdělávání dětí ze sociálně vyloučených lokalit, rizika enviromentální nespravedlnosti. Obcím byl nabídnut efektivní nástroj tzv. garantovaného bydlení:

<http://www.kr-vysocina.cz/sbornik-prispevku-z-konference-socialne-vyloucene-lokality-vznik-rizika-moznosti-reseni/d-4043784/p1=1012>.

Problémem řady rodin je nejen získat dostupné bydlení, ale následně si jej udržet. Proto odbor sociálních věcí krajského úřadu zpracoval metodické doporučení pro pracovníky na úseku sociálně-právní ochrany dětí k pomoci rodinám s nezletilými dětmi při řešení dluhu na nájemném, které by mělo předcházet případnému vyklizení. Zásadní podmínkou je spolupráce sociálních pracovníků se správci bytového fondu a kvalitní sociálně-právní poradenství rodinám s dětmi, které jsou ohroženy ztrátou bydlení.

VI. Účelově vázaná jednorázová mimořádná okamžitá pomoc

Odbor sociálních věcí krajského úřadu aktuálně připravuje pro obecní úřady obcí s rozšířenou působností metodické doporučení k uplatňování účelově vázané dávky mimořádné okamžité pomoci (MOP) přiznané dle zákona č. 111/2006 Sb.

Dle § 2 odst. 5 písm. c) cit. zákona za osobu v hmotné nouzi může orgán pomoci v hmotné nouzi považovat též osobu, která nemá vzhledem k příjmům a celkovým sociálním a majetkovým poměrům dostatečné prostředky na úhradu odůvodněných nákladů souvisejících se vzděláním nebo zájmovou činností nezaopatřeného dítěte a na zajištění nezbytných činností souvisejících se sociálně-právní ochranou dětí. Je možné přiznání do částky 34.100 Kč za rok dle § 37 písm. d). Bude nezbytné, aby možnost přiznání této dávky byla zařazena do tzv. individuálního plánu ochrany dítěte. Jedná se o další účinný nástroj orgánu sociálně-právní ochrany, který by měl být zařazen do zákona č. 359/1999 Sb. po jeho novelizaci.

Krajský úřad vyzval před několika týdny obecní úřady obcí s rozšířenou působností, aby sdělily dle praktických zkušeností situace rodin s dětmi vhodné pro přiznání MOP související se vzděláním nebo zájmovou činností dítěte nebo s výkonem sociálně-právní ochrany dítěte. Úřady doporučily následující důvody pro přiznání dávky MOP: úhrada výchovně rekreačního či dětského letního tábora, podpora matek s dětmi po nástupu do azylového bydlení nebo, úhrada mimoškolních aktivit (divadelní předplatné, plavání, jazykové pobyty, kroužky), úhrada školného v MŠ, ve středisku výchovné péče, úhrada pobytu v ozdravně, ve škole v přírodě, úhrada cestovního do odborných zařízení (pedagogicko-psychologické poradny, rodinné poradny), příspěvek na pobyty dětí s nařízenou ústavní výchovou u rodičů či jiných příbuzných včetně cestovního, úhrada předplaceného nájemného („kauce na nájem bytu“), náklady spojené s kurzy v rámci středoškolského vzdělávání (autoškola, svářečský kurz).

(Pozn.: Někteří pracovníci doplnili stanovisko úřadu svým subjektivním komentářem:

- *MOP na tábory se jeví jako nadstandard, když rodina nemá ani na jídlo pro děti, ani na bydlení.*
- *Řešení samozřejmých záležitostí, které by neměly děti vyřazovat z účasti na vzdělávání a z kolektivu (pobyt dítěte ve školce, úhrada kroužků, školních výletů apod.) prostřednictvím MOP je zoufalství.)*

VII. Účelově vázané bezúročné půjčky

Tato forma pomoci byla upravena vyhl. č. 182/1991 Sb. a umožňovala přiznání bezúročné půjčky okresním úřadem, resp. obecním úřadem obcí

s rozšířenou působností. Půjčky do výše 20.000 Kč se poskytovaly osobám, které se ocitly v nepříznivé sociální situaci a nebyly schopny ji samy překonat. Později byla tato půjčka do výše 40.000 Kč vázána pouze na nákup motorového vozidla osobou zdravotně těžce postiženou.

Domníváme se, že obnovením této formy pomoci, jejímž poskytovatelem by byl orgán veřejné moci (obec, kraj) nebo nezisková organizace (občanská poradna), by se zamezilo zřetězování půjček a pokračování materiálního strádání rodin. Nelze pominout, že daný institut by představoval i nástroj prevence majetkové kriminality (lichva, podvod apod.).

VIII. Srovnání finančních nákladů na podporu biologické rodiny a pěstounské rodiny

Stát garantuje životní minimum jako minimální hranici příjmů nezbytných k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu. Podmínky nároku na dávky hmotné nouze osob s příjmy pod touto hranicí jsou upraveny zákonem č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

V případě, že modelová biologická rodina se dvěma dětmi ve věku 5 a 10 let je plně odkázána na dávky státní sociální podpory a dávky hmotné nouze, výdaje státu za tyto děti jsou 2.140 Kč + 1.740 Kč, tj. 3.880 Kč měsíčně jako součet částek životního minima obou dětí, dále cca 4.000 Kč jako alikvotní podíl nákladů za bydlení dětí, tedy 7.880 Kč měsíčně, tj. 94.560 Kč ročně. S využitím účelově vázaných dávek mimořádné okamžité pomoci ve prospěch dětí v maximální možné roční výši 34.100 Kč (uvedených v bodě VI) by dosahovala podpora dětí vyrůstajících v biologické rodině částky 128.660 Kč ročně.

V případě svěření těchto dětí do pěstounské péče Sb. by měl pěstoun dle vládního návrhu zákona č. 359/1999 Sb. nárok na odměnu za výkon pěstounské péče za svěřené děti ve výši 12.000 Kč měsíčně, tj. 144.000 Kč ročně. Příspěvek na výživu 5 - letého dítěte svěřeného do pěstounské péče dle cit. návrhu. bude činit 3.680 Kč měsíčně, tj. 44.160 Kč ročně. Stejný příspěvek na výživu 10 - letého dítěte v pěstounské péči bude 4.506 Kč měsíčně, tj. 54.072 Kč ročně. Výdaje za děti svěřené do pěstounské péče by činily 242.232 Kč ročně, tedy přibližně dvojnásobek výdajů oproti pobytu dětí v biologické rodině.

IX. Podpora kraje bezplatného předškolního vzdělávání dětí z rodin na hranici chudoby

Sociologové poukazují na skutečnost, že bludný kruh chudoby začíná a končí v oblasti vzdělání. To je však zpoplatněno již v mateřské škole. Pouze vzdělávání v posledním ročníku mateřské školy zřizované státem, krajem, obcí nebo svazkem obcí se dle § 123 odst. 2 školského zákona poskytuje dítěti bezúplatně po dobu nejvýše 12 měsíců. O snížení nebo prominutí úplaty, zejména v případě dětí, žáků nebo studentů se sociálním znevýhodněním, rozhoduje dle odst. 4 ředitel školy nebo školského zařízení. Po zániku dávky státní sociální podpory (sociální příspěvek) rodiče dětí vyrůstajících v nepodnětném prostředí ukončili z finančních důvodů docházku svých dětí do MŠ. Zřizovatelé MŠ jsou současně většinou i zřizovatelé ZŠ. Je nutné, aby si zástupci samospráv uvědomili nutnost prominutí školného pro děti z ohrožujícího rodinného prostředí. Docházkou do MŠ bude zmírněn vzdělanostní a výchovný deficit těchto dětí.

X. Podpora kraje k využívání institutu asistentů pedagoga pro děti sociálně znevýhodněné

Asistent pedagoga je funkce, která může být využívána dle §16 školského zákona a dle § 1 odst. 6 vyhl. č. 73/2005 Sb. i pro děti žijící v odlišném sociokulturním prostředí. Za žáka se sociálním znevýhodněním se pro účely poskytování vyrovnávacích opatření dle cit. vyhlášky považuje zejména žák z prostředí, kde se mu nedostává potřebné podpory k řádnému průběhu vzdělávání včetně spolupráce zákonných zástupců se školou, a žák znevýhodněný nedostatečnou znalostí vyučovacího jazyka. Mezi hlavní činnosti asistenta pedagoga patří dle § 7 mj. pomoc pedagogickým pracovníkům školy při výchovné a vzdělávací činnosti, pomoc při komunikaci se žáky a zákonnými zástupci žáků a komunitou, ze které žák pochází, a podpora žákům při přizpůsobení se školnímu prostředí.

Pracovníci odboru sociálních věcí jsou přesvědčeni, že asistent pedagoga může zvýšit školní úspěšnost dětí tím, že účinně přispěje ke spolupráci školy a rodičů dětí ohrožených sociálním vyloučením, že bude motivovat rodiče k podpoře školního vzdělávání a volnočasových aktivit dětí apod.

XI. Další vhodná opatření jako prevence sociálního vyloučení

Pracovníci odboru sociálních věcí Krajského úřadu Kraje Vysočina si uvědomují životní situaci mladých osob přebírajících ze své orientační rodiny nevhodné vzorce chování a postojů, které se často předávají jako „dědictví“. Proto sociální pracovníci zvažují další možnosti pomoci těmto lidem s komplikovaným vstupem do života.

Je možné uvažovat např. o zaměstnávání a ubytování bývalých svěřenců ústavní výchovy nebo pěstounské péče (za spolupráce s OSPOD plnicím povinnosti dle § 29 a § 19 odst. 5 zákona č. 359/1999 Sb.) v příspěvkových organizacích Kraje Vysočina.

Je nutný rozvoj sítě ambulantních a terénních sociálních služeb za účelem podpory biologické a náhradní rodiny (raná péče, sociálně aktivizační služby pro rodiny s dětmi, nízkoprahová zařízení apod.), rozvoj sítě školských zařízení (speciální pedagogická centra, pedagogicko-psychologické poradny, střediska výchovné péče) apod. Součástí všech sítí se mohou postupně stát zařízení pro výkon ústavní výchovy zřízená Krajem Vysočina jako budoucí poskytovatelé sociálních, pedagogicko-psychologických a zdravotnických služeb.

Zdroje

- [1] Nález Ústavního soudu č. IV. 2244/09 ze dne 20. 7. 2010
- [2] Národní akční plán k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 – 2011 (usnesení vlády č. 883/2009 ze dne 13. 7. 2009)
- [3] Národní strategie ochrany práv dětí (usnesení vlády č. 4/2012 ze dne 4. 1. 2012)
- [4] Rozsudek ESLP č. 23848/04 ze dne 26. 10. 2006 (Wallová a Walla proti ČR)
- [5] Rozsudek ESLP č. 23499/06 ze dne 12. 6. 2007 (Havelka a ostatní proti ČR)
- [6] Stanovisko Nejvyššího soudu č. Cpjn 202/2010 ze dne 8. 12. 2010

- [7] Soubor obecných opatření k výkonu rozsudků evropského soudu pro lidská práva – prevence odebírání dětí z péče rodičů ze sociálně ekonomických důvodů (usnesení vlády č. 882/2010 ze dne 7. 12. 2010)
- [8] Vládní návrh novely zákona č. 359/1999 Sb. (sněmovní tisk č. 564/0)
- [9] Zákon č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu
- [10] Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

Kontaktní údaje

Mgr. Bc. Ivana Matoušková
Krajský úřad Kraje Vysočina
oddělení sociální ochrany a prevence
odbor sociálních věcí
tel.: +420 734 694 485
fax.: +420 564 602 427
e-mail: matouskova.i@kr-vysocina.cz

Výzkum fungování veřejné správy

Měrtlová Libuše

Abstrakt

Článek informuje o výsledcích výzkumu, který probíhal v minulém roce v rámci interního grantu VŠP Jihlava a byl zaměřený na zkoumání efektivnosti ve veřejné správě, a to jak z pohledu samotných pracovníků úřadu, tak i na podkladě hodnocení klientů odcházejících z úřadu. Výzkum je rozdělen do 3 etap, které probíhaly postupně ve velkých organizacích veřejné správy regionu Kraje Vysočina, které zabezpečují výkon samosprávy i státní správy v přenesené působnosti. První část výzkumu probíhala na podkladě dotazníků, které byly předány pracovníkům úřadů vybraným náhodným výběrem, a kteří anonymně odpovídali na 60 otázek rozdělených do šesti okruhů: lidské zdroje, organizační kapitál, informační kapitál, zákaznický kapitál, měření výkonnosti a inovační kapitál. Respondenti prováděli hodnocení situace v úřadu na základě vlastního posouzení. Druhou částí výzkumu bylo oslovení klientů, kteří odcházeli z úřadu a opět na základě 13 otázek zaměřených do stejných okruhů bylo provedeno zhodnocení služby poskytované pracovníky úřadu. Cílem tohoto příspěvku je informovat o výsledcích výzkumu na základě vlastního hodnocení pracovníky organizací.

Klíčová slova

Veřejná správa, lidské zdroje, organizační kapitál, informační kapitál, zákaznický kapitál, měření výkonnosti, inovační kapitál

Úvod

Veřejná správa je nejdynamičtějším prvkem institucionálního a funkčního vývoje moderního státu samého. Proto ve veřejné správě probíhají neustálé změny a inovace, které mají za cíl ji modernizovat, přizpůsobovat aktuálním požadavkům na kvalitní a ekonomické vykonávání požadovaných agend a vycházet vstříc občanům z hlediska zvyšování komfortu v poskytování služeb a minimalizace časových

a finančních nákladů. Podle rozsahu změn se může jednat o reformu státní a veřejné správy, modernizaci veřejné správy nebo o zásadní transformaci celé veřejné správy [1].

Veřejná správa bývá organizována dvěma základními modely – na principu horizontálního modelu, jehož základem je území, kde je integrováno více správních úkolů a kompetencí a jsou vytvářeny stupně územní organizace veřejné správy. Tento model vyhovuje pro řízení územně správních celků a uplatňování zastupitelské demokracie. Druhým modelem je vertikální model, který klade důraz na funkční hledisko, na specializované odborné kompetence a na optimální řešení správních úkolů z rezortního pohledu.

Na přelomu 20. a 21. století dochází ve veřejné správě k zahájení procesů modernizace, které mají zabezpečit zvyšování výkonnosti a hospodárnosti ve veřejném sektoru. V tomto ohledu je pro Evropu nejdůležitější koncepce D. Osborna a T. Gaeblera prezentovaná v monografii „Reinvesting management“ která zdůrazňovala zavedení soutěže do poskytování služeb, orientaci na výsledky a potřeby zákazníků a na podnikatelskou funkci veřejné správy [2].

Hodnocení výkonu veřejné správy je tématem, kterému se v posledních přibližně dvaceti letech věnuje v řadě vyspělých zemí značná pozornost, a to jak v souvislosti s úsilím o zvyšování efektivity veřejné správy, tak v souvislosti se snahou o posilování její demokratické kontroly veřejností o její větší veřejnou vykazatelnost. Požadavek vykazatelnosti pak obohacuje tradiční, převážně vertikálně shora dolů orientovanou správu o interaktivní prvky působící naopak zdola nahoru, tj. od občanů, jejich iniciativ, asociací, nevládních neziskových organizací k mocenským a správním orgánům. Přispívá tak k proměně vrchnostensky pojaté veřejné správy ve vyváženější systém, pro nějž je ražen anglický název governance, do češtiny dosud neustáleně překládaný jako vládnutí, interaktivní vládnutí nebo správa věci veřejných. Ekonomické a technicko-organizační důvody vedoucí k hodnocení veřejné správy se tedy spojují s motivy politickými a také dopad hodnocení se může projevit nejen v oblasti managementu, ale také v oblasti politické – může např. ovlivnit důvěru veřejnosti k příslušnému orgánu veřejné správy, a tak i jeho legitimitu [3].

Hodnocení a sebehodnocení veřejné správy se nyní uplatňuje, i když s jistým zpožděním, i v České republice. Přistupují k němu nejen

samotné správní orgány, ale zabývají se jím i neziskové nebo komerční organizace a výzkumné instituce. Předmětem hodnocení jsou různé aspekty činnosti orgánů veřejné správy, zejména na úrovni obcí a měst nebo na úrovni centrální, zatím jen výjimečně také na úrovni krajské, a to buď aspekty jejich vnitřního fungování, např. kvalifikace pracovníků a její zvyšování, jejich spokojenost a stabilita, úroveň řízení apod. nebo jejich působení navenek, např. rozsah, kvalita, cena a včasnost poskytovaných služeb, vstřícnost vůči klientům a podobně. V roce 2006 byla vládou ČR přijata strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby Smart Administration na realizační období 2007 až 2015. Jejím cílem je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007–2013. Cíle má být dosaženo prostřednictvím koordinace a synergického působení v rámci OP Lidské zdroje a zaměstnanost, Integrovaného operačního programu a národních zdrojů. Vzhledem ke skutečnosti, že ve výše uvedeném pojetí nebyl zatím proveden žádný výzkum v rámci Kraje Vysočina v této oblasti, zvolila Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje toto téma jako jedno z prvních k bližšímu prozkoumání, a to jak ze strany poskytovatelů, tak ze strany spotřebitelů služeb úřadů veřejné správy v regionu.

Materiál a metody

Záměrem výzkumu bylo oslovit velké organizace veřejné správy v regionu a domluvit postup a metody výzkumu. Následně potom v první fázi výzkumu byli ze všech zaměstnanců vybrané organizace náhodným výběrem vybráni zaměstnanci, kterých se výzkum týkal (zhruba 30 % zaměstnanců). Těmto zaměstnancům prostřednictvím personálního útvaru a vedoucích pracovníků byly předány materiály pro realizaci výzkumu. Text dotazníku byl sestaven na základě průzkumu dostupných teoretických materiálů a obsahuje otázky, které jsou zaměřené na osobní hodnocení podmínek pro výkon práce. Otázky jsou rozděleny do 6 okruhů po deseti otázkách, kdy jednotlivé okruhy byly stanoveny tak, aby vystihovaly nejtypičtější charakteristiky faktorů majících vliv na efektivní výkon práce zaměstnanců veřejné správy: lidské zdroje, organizační kapitál, informační kapitál, zákaznický kapitál, měření výkonnosti a inovační kapitál. Na otázky respondent odpovídá ANO – NE nebo podle dalších nabídnutých možností. V případě, že neví, nebo si není jednoznačně jistý, neodpovídá. Pro ověření hypotéz byly

nadefinovány vždy 3 otázky z každého ze šesti okruhů. Ve druhé fázi výzkumu bylo klientům odcházejícím z úřadu položeno celkem 13 otázek, které byly rozděleny do stejných šesti tematických okruhů, kopírujících navržené schéma pro první část výzkumu. Zároveň byly otázky rozděleny tak, aby ověřovaly stanovené hypotézy, tzn., že každé hypotéze bylo přiděleno 5 otázek, které ji ověřují. Vyhodnocení otázek bylo provedeno podle okruhů a podle hypotéz. Výzkum probíhal na Magistrátu města Jihlavy, Krajském úřadu Kraje Vysočina a v 25 vybraných organizacích státní správy v regionu s detašovanými pracovišti v Kraji Vysočina a v 25 organizacích samosprávy v Kraji Vysočina na úrovni okresů a obcí s rozšířenou působností. Tyto organizace byly zahrnuty do jednoho souboru, který byl vyhodnocován společně. V dalším textu jsou zkoumané organizace uváděny jako organizace I až III.

Výsledky a diskuse

1. Organizace I - vyhodnocení a komentář

Celkem bylo v první etapě osloveno 103 respondentů, pracovníků úřadu, z nichž dotazník vrátilo 98 respondentů, což představuje 95,15 %.

1.1 Lidské zdroje

Otázky prvního okruhu zaměřené na lidské zdroje jsou zpravidla hodnoceny respondenty příznivým hodnocením, tj. pozitivně, je vidět, že většinu respondentů tato problematika zajímá, proto také četnost vyplněných dotazníků byla značná. Otázka 6 je zaměřena na to, zda zaměstnanci jsou seznámeni s definovanými hodnotami organizace, zde z odpovědí 70 respondentů na otázku, zda má organizace definované hodnoty, které jsou pro ni důležité, si 13 pracovníků myslí, že organizace nemá definované hodnoty a 15 pracovníků na tuto otázku vůbec neodpovědělo. Rovněž tak odpovědi na otázky 8 a 9 charakterizují, že pracovníci nejsou zcela seznámeni s problematikou hodnocení výkonu a řízení pracovního výkonu. O tom svědčí fakt, že na otázku 8 „je v organizaci zaveden systém hodnocení pracovního výkonu zaměstnanců“ odpovědělo 66 respondentů, že je zaveden, 18 zaměstnanců odpovědělo, že výkon není hodnocen a 14 pracovníků neodpovědělo vůbec. Obdobně byla hodnocena i otázka devátá. Nejvíce k zamyšlení vedou odpovědi na poslední otázku tohoto bloku, zaměřenou na firemní komunikaci, kdy 48 pracovníků odpovědělo, že je

dobrá, 38 pracovníků však přiznává, že jsou problémy a 12 přímo uvádí, že firemní komunikace je nevyhovující.

1.2 Organizační kapitál

Druhý okruh otázek byl zaměřen na organizační kapitál, tj. na otázky řízení podřízených, převážně uplatňovaného stylu, organizační schéma a možnost uplatňovat moderní metody práce. Většina respondentů si myslí, že organizace je schopná reagovat na nové podmínky ve společnosti, v organizaci převažuje demokratický styl řízení, který potvrdilo z 98 dotazovaných 58 dotazovaných, 23 dotazovaných uvedlo, že převažuje styl autokratický, 11 uvedlo styl liberální. Na otázku osobní odpovědnosti při zvládnání pracovních úkolů z 97 odpovědí 7 pracovníků odpovědělo, že nenesou osobní odpovědnost, ostatní si jsou plně vědomi důležitosti vlastních rozhodnutí a osobní odpovědnosti. Většina respondentů zná organizační schéma organizace, vnímá ho jako strukturu, která umožňuje vytváření týmů a flexibilitu při řešení problémů. Pravidelné konání porad uvádí v odpovědích 85 % respondentů, 13 % uvádí, že porady nejsou konány pravidelně. Na otázku na strategii, vizi, poslání odpovědělo z oslovených 84 respondentů, 66 je informováno o zkoumaném, 18 není informováno a 14 respondentů na otázku neodpovědělo.

1.3 Informační kapitál

Třetí okruh otázek se týkal informačního kapitálu, zejména fungování informačního systému organizace, používaného softwaru, přístupu k informacím a možnostem podávat návrhy na zlepšení stávajícího systému. Odpovědi na první polovinu otázek je možno hodnotit příznivě. Ať už se jedná o problematiku používání nových moderních technologií, kdy z 92 zaměstnanců odpovědělo 86, že mají možnost používat moderní technologie, rovněž tak spokojenost s informačním systémem organizace je vysoká. Z 91 respondentů, kteří se vyjádřili, jich 80 odpovědělo kladně, zbytek respondentů, tj. 11 byl nespokojen. Shodně bylo uváděno, že je dobrý přístup k aktuálním informacím na internetu v oblasti legislativy apod. Kladně je hodnocena i skutečnost, že zaměstnanci mají možnost absolvovat školení a nejrůznější semináře při aktualizaci předpisů, že mají možnost konzultovat na poradách tyto nové předpisy s vedoucím a ostatními zaměstnanci.

Výsledky odpovědí na druhou část otázek tohoto okruhu již nejsou tak jednoznačné a také se k těmto otázkám nevyjadřovalo tolik respondentů.

Na otázku, zda mohou zaměstnanci dávat požadavky na změnu IS, odpovědělo kladně 67 % respondentů, 20 % odpovědělo záporně, 12 % neodpovědělo. Na otázku zda je na tyto požadavky reagováno, 41 % respondentů odpovědělo kladně, 11 % záporně, 29 % odpovědělo, že reakce je příležitostná a 18 % neodpovědělo. Z odpovědí na další otázku, týkající se rychlosti reakce na zadané požadavky vyplývá, že je reagováno v 16 % bezprostředně, v 19 % do týdne, ve 14 % do měsíce, 17 % uvádí reakci za delší časové období a 33 % uvádí, že není reagováno. V oblasti uchovávání informací o provedených úkonech většina respondentů tyto materiály uchovává v elektronické i v listinné podobě (z 88 úředníků takto činí plných 80) Naskýtá se otázka, zda je toto v rámci organizace ošetřeno systémovým rozhodnutím, zda v některých případech je možná jedna nebo obě alternativy. Možnost podílet se na inovacích v oblasti používaných formulářů uvádí z celkového počtu 84 odpovědí pouze 31 respondentů. 34 respondentů tuto možnost nemá a ostatní, tj. 19 respondentů mají tuto možnost jen občas.

1.4 Zákaznický kapitál

Zákaznický kapitál, jeho zkoumání a zpětná vazba, která by měla následovat, je rozhodně jednou z nejdůležitějších otázek každého výzkumu, zabývajícího se efektivností veřejné správy. Z provedeného výzkumu poměrně jasně vyplývá upřednostňování bezprostřední komunikace s klientem, vnímání činnosti úřadu jako činnosti obecně potřebné, i když nejednotnost panuje v názoru, zda úřad realizuje reklamní a marketingové akce k přiblížení činnosti své působnosti. Pouze 18 zaměstnanců uvádí, že toto úřad dělá, 68 zaměstnanců se domnívá, že tomu tak není, že takové akce úřad neuskutečňuje. Většina zaměstnanců uvedla, že má zájem klientovi pomoci vyřešit jeho požadavky (z 89 respondentů to uvedlo 88), pouze jeden respondent uvedl, že tento zájem nemá. Rezervy, které organizace má, vplynuly z otázky na zkoumání spokojenosti klientů. Podle 78 % respondentů průzkumy nejsou prováděné, 12 % si myslí, že jsou prováděné a 10 % respondentů neodpovědělo. Na otázku o vyhodnocování dotazníků a poskytování zpětné vazby je zřejmé, že respondenti nejsou v tomto ohledu dostatečně informováni, 30 % respondentů neodpovědělo, 59 % odpovědělo, že nejsou informováni o vyhodnocení dotazníků a 10 % uvedlo, že jsou informováni o výsledcích. Podobně je tomu i v otázce systematického provádění průzkumu potřeb klientů – 21 % neodpovědělo,

58 % si myslí, že průzkum není prováděn a 19 % uvádí, že prováděn je. Poslední okruh tří otázek týkajících se aktualizace www stránek, nabídky komplexního řešení a podávání srozumitelných instrukcí a informačních materiálů hodnotí respondenti příznivě.

1.5 Výkonnost

Problematika měření výkonnosti v oblasti služeb, jež jsou poskytovány veřejným sektorem, je velmi složitá. Jedná se spíše o určité „sebehodnocení“, ale zároveň i o snahu zavedení určité kvantifikace jednotlivých činností a s tím souvisejících kvantifikovatelných měřítek nejrůznějšího druhu.

Hodnocení první otázky je kladné, činnost má mantinely a pravidla (80 % respondentů). Využívání certifikovaného registru klientů uvádí 46 % respondentů, automatického vyvolávacího zařízení 48 % respondentů, kvantifikovatelnost činnosti uvádí 44 % respondentů, naopak 51 % uvádí, že činnost není kvantifikovatelná a 5 % nedopovědělo. Respondenti se ve většině případů domnívají, že ze strany klientů je zájem o jejich činnost, i když již taková jednoznačnost nepanuje v oblasti uplatňování výkonových kritérií a sledování ukazatelů efektivnosti práce respondentů. Ani otázka motivace k časovým úsporám v práci s klienty není jednoznačná, zde je nutné vzít v úvahu charakter jednotlivých pracovišť a vhodnosti sledování motivace k časovým úsporám vzhledem ke kvalitě poskytované služby. Na otázku o sledování procenta opravných prostředků do pravomocného ukončení daného případu odpovědělo 46 % respondentů kladně, 35 % záporně a 19 % neodpovědělo. Pokud se týká používání metody benchmarkingu pro zlepšování práce respondentů a úřadu, odpovědělo 77 respondentů, z nich odpovědělo kladně pouze 12, 65 odpovědělo záporně a 21 se vůbec nevyjádřilo. Příznivě vyzněly odpovědi na to, zda respondent pokládá ze svého pohledu objem přidělené agendy vzhledem k fondu pracovní doby za přiměřený a také za zvládnutelný. Z 86 odpovědí respondentů kladně odpovědělo 63 (73 %), záporně pouze 23 (27 %), což je možné hodnotit také tak, že pokud není zaměstnanec přetěžován, je větší předpoklad, že vyřizovaná agenda bude zpracovávána kvalitněji, přesněji a zodpovědněji.

1.6 Inovační kapitál

Poměrně vyrovnané a celkem i očekávané byly odpovědi u posledního okruhu, jehož předmětem byl inovační kapitál. Na otázku o možnosti

aplikovat inovační prvky práce odpověděli všichni respondenti, 67 % uvádí, že je možné tyto prvky aplikovat, 19 % si myslí, že není, 13 % neodpovědělo. Osobně může ovlivnit aplikaci inovací 15 % respondentů, 44 % nemůže ovlivnit vždy, 29 % nemůže ovlivnit vůbec. Na otázku, zda existuje v organizaci specializovaný odborný útvar zabývající se aplikací inovací z 83 zaměstnanců odpovědělo 68 záporně, kladně odpovědělo pouze 15 respondentů. Téměř obdobně dopadlo i hodnocení ohledně zavedení a průběžné realizace sebehodnotící metody CAF. Záporně vyzněly i odpovědi na vyhodnocování efektivnosti inovačních změn na pracovišti a v organizaci a s tím související i zpětná vazba vyhodnocení těchto inovačních změn. Příznivé hodnocení nebylo zjištěno ani v případě, zda je zaměstnanec mimořádně odměněn za navržený nový přístup nebo postup, případně zlepšení vykonávané práce. Z výše uvedeného pochopitelně se odvíjejí i další negativní odpovědi na otázky související. Pozitivní je však odpověď na otázku, zda je informována veřejnost (klienti) o aktuálních případných inovacích. Ze 76 respondentů kladně odpovědělo 51 respondentů, záporně 25 respondentů a 22 se nevyjádřilo.

2. Organizace II - vyhodnocení a komentář

Celkem bylo v první etapě osloveno 135 respondentů, pracovníků úřadu, z nichž dotazník vrátilo 120 respondentů, což představuje 88,89 %.

2.1 Lidské zdroje

Otázky prvního okruhu jsou velice kladně hodnoceny, zejména v oblasti vzdělávání, vyhodnocování vzdělávání a spokojenosti zaměstnanců se vzděláváním, kdy procenta kladných hodnocení se pohybují nad 95 %. Následující otázky na definování hodnot organizace a jejich sdílení zaměstnanci jsou také kladně hodnoceny nad 90 %. V oblasti hodnocení pracovního výkonu zaměstnanců 95 % respondentů uvádí, že je zaveden, u systému řízení pracovního výkonu už jsou odpovědi diferencované – 76 % uvádí, že je zaveden, 10 % uvádí, že není a 14 % neodpovědělo. Podobně se názory různí na kvalitu firemní komunikace. Jako výbornou ji hodnotí 7 % respondentů, jako velmi dobrou s prostorem pro zlepšení 52 % respondentů, 32 % uvádí, že je komunikace dobrá, ale je potřeba pracovat na zlepšení, podobně jako dalších 5 % respondentů, kteří udávají, že se vyskytují problémy, které je potřeba řešit. 1 % respondentů hodnotí komunikaci jako nevyhovující, vyžadující změnu a 3% respondentů neodpovědělo.

2.2 Organizační kapitál

Podle odpovědí respondentů je připravenost organizace reagovat na změny vysoká, kladně odpovědělo 97 % respondentů. Při analýze uplatňovaných řídicích stylů převládá demokratický se 70 %, jako další je uváděn v 16 % liberální a 11 % respondentů charakterizuje řídicí styl vedoucího jako autokratický. Vzhledem k zaměření organizace lze toto hodnocení považovat jako velmi vhodné. Možnou pomoc vedoucího při řešení úkolů uvádí 85 % respondentů, 13 % respondentů uvádí pomoc jako občasou. Z odpovědí respondentů je patrné, že v 82 % si uvědomují odpovědnost za svá rozhodnutí, v 11 % uvádějí kolektivní rozhodování a tedy i kolektivní odpovědnost za rozhodnutí, 7 % respondentů má malou odpovědnost a prakticky nenesou odpovědnost při denním zvládnutí pracovních úkolů. Z dotazovaných respondentů jich 14 % řídí podřízené pracovníky a 86 % podřízené nemá. Organizační strukturu respondenti v převážné většině označují za vícestupňovou – 92 % odpovědí. Možnost sestavování týmů napříč organizační strukturou organizace uvádí 92 % respondentů, podobně i možnost flexibilně řešit problémy uvádí 83 % respondentů, což vypovídá o flexibilitě organizace a možnostech rychlého přizpůsobování požadavkům okolí. Poslední dvě otázky byly zaměřené na další z aspektů řízení – pravidelné porady a informace o záměrech organizace. Existenci porad potvrzuje 87 % respondentů a informovanost o strategii, vizi a misi dokonce 100 % respondentů.

2.3 Informační kapitál

I tento okruh je převážně příznivě hodnocen všemi respondenty, na otázky na používání moderních technologií, přístupu k novelizačním zákonům a předpisů, možnost konzultací při změně předpisů, možnost školení jsou kladné odpovědi respondentů s téměř stoprocentním zastoupením. Na otázky na spokojenost s IS bylo 84 % kladných odpovědí, podobné to je i u otázky na možnost dávat požadavky na změny v IS (83 %). U otázek na reakce na požadované změny IS a na rychlost reakce už takové spontánní odpovědi nedostáváme. Reakci ze strany IT pracovníků na podněty na změnu IS uvádí 49 % dotazovaných, příležitostnou reakci potom 37 % respondentů. Podobná situace je i u možnosti podílet se na inovacích používaných formulářů. Tuto možnost uvádí 48 % dotázaných, dalších 21 % připouští tuto možnost pouze občas. Většina uchovávaných informací o prováděných úkonech v organizaci se uchovává jak v listinné, tak v elektronické podobě (75%).

Pouze v listinné podobě se uchovávají 4 % informací, pouze v elektronické podobě potom to představuje 18 % všech informací.

Z hodnocení všech odpovědí tohoto okruhu je možné usuzovat na vysoké kladné hodnocení zejména v oblasti používání moderního software a moderních technologií v práci, dále i u spokojenosti s používaným informačním systémem, přístupu k aktuálním informacím a možností konzultovat nové předpisy. Možné rezervy jsou v oblasti lepší komunikace pracovníků se správci IS při zadávání požadavků na změny informačního systému a v oblasti možností zadávat požadavky na inovace používaných formulářů, což by se mohlo projevit ve zlepšení poskytovaných služeb a zvýšení ekonomické efektivnosti.

2.4 Zákaznický kapitál

Pokud shrneme výsledky výzkumu, docházíme k závěrům, že převážná forma komunikace s klientem je bezprostřední kontakt ve 45 % a bezkontaktní forma v 50 %. Pouze 5 % komunikace jde přes podatelnu. Činnost úřadu je veřejností vnímána jako vítaná v 5% případech, všeobecně prospěšná v 77 %, v 17 % odpovědí je vnímána jako nutné zlo. Reklamní a marketingové akce organizace provádí, jak potvrzuje 87 % odpovědí všech respondentů. Průzkumy spokojenosti klientů jsou prováděny podle mínění 59 % respondentů, podle 30 % respondentů prováděny nejsou. S výsledky těchto průzkumů je seznámeno 54 % respondentů, 33 % uvádí, že ne a 13 % neodpovědělo. Průzkum potřeb klientů udává 38 % respondentů, 48 % udává, že prováděn není a 14 % neodpovědělo. Průběžná aktualizace webových stránek je kladně hodnocena v 99 % odpovědí, podobně i poskytování informačních materiálů je kladně hodnoceno v 89 % odpovědí. Jako komplexní řešení potřeb klientů hodnotí práci své organizace 83 % respondentů.

Celkově lze tento okruh hodnotit kladně, zejména v oblasti vnímání veřejností, v realizaci marketingových akcí, v průběžné aktualizaci webových stránek, v zajištění dostatečného množství informačních materiálů pro klienty, ve snaze klientovi pomoci vyřešit požadavky a v komplexním řešení požadavků klientů. Je však možné i vytipovat rezervy zejména v oblasti průzkumu potřeb klientů a sledování jejich spokojenosti, následně potom v komunikaci výsledků těchto průzkumů se zaměstnanci.

2.5 Výkonnost

Z vyhodnocení otázek lze zobecnit, že 51 % respondentů uvádí jednoznačně nastavená pravidla pro vykonávanou činnost, certifikovaný registr klientů uvádí 22 % respondentů a vyvolávací obslužný systém uvádějí 2 % respondentů. Kvantifikovatelnost vykonávaných činností udává 37 % respondentů, uplatňovaná výkonová a časová kritéria v práci uvádí celkem 50 % respondentů, sledování poměru nákladů k přínosu zaměstnance uvádí 10 % respondentů. Motivaci k časovým úsporám uvedlo 34 % respondentů a sledování procenta opravných prostředků do pravomocného rozhodnutí uvádí 26 % respondentů. Používání benchmarkingu ve vlastní práci najdeme u 35 % respondentů. Objem vykonávané agendy jako přiměřený hodnotí 69 % respondentů, jako nadměrný jej hodnotí 30 % respondentů.

Je třeba vzít v úvahu odpovědi respondentů v oblasti kvantifikace vykonávaných činností, motivace k časovým úsporám, sledování procenta opravných prostředků, které se jeví jako nejvíce vhodné pro zvyšování efektivnosti vykonávaných činností, podobně jako i posouzení možnosti vyššího využívání metody benchmarkingu a procesního řízení.

2.6 Inovační kapitál

Možnost aplikace inovačních postupů v organizaci uvádí 85 % respondentů, což je vysoké procento, možnost osobního ovlivnění aplikace už uvádí pouze 27 % respondentů a 48 % uvádí, že tuto možnost mají, ale ne vždy. Existenci specializovaného útvaru v organizaci, který se zabývá zaváděním inovací, potvrzuje 36 % dotázaných respondentů. Vyhodnocování efektivnosti zavedených inovací uvádí 41 % respondentů, seznamování s výsledky tohoto vyhodnocování 40 % dotázaných respondentů. Odměny za navržení nového přístupu uvedlo 31 % respondentů. Možnost uplatnění zavedených inovací v jiných složkách úřadu najdeme u 19 % odpovědí a částečně u 39 % odpovědí. Možnost navržení nového postupu ze strany klientů uvádí 43 % respondentů, což je vysoké procento. Také u názoru na informovanost veřejnosti o aktuálních inovacích v organizaci je poměrně vysoké - 67 %. Vysokým procentem (89 %) je hodnoceno i zavedení sebehodnotící metody CAF, která je předpokladem pro zpětnou vazbu a reflexi jak jednotlivých pracovníků, tak i celé organizace.

Závěrem lze konstatovat, že v oblasti inovačního kapitálu organizace bychom mohli vysledovat možnosti pro zlepšování práce zjištěné

hodnocením zaměstnanců a to zejména v oblasti osobního ovlivnění aplikace inovací, vyhodnocování efektivnosti inovačních změn, komunikace těchto výsledků se zaměstnanci, stejně jako možnosti podpoření motivace zaměstnanců pro navrhování nových přístupů větším poskytováním mimořádných odměn a oceněním jejich tvůrčího přístupu.

3. Organizace III - vyhodnocení a komentář

Celkem bylo v první etapě osloveno 250 respondentů, pracovníků úřadů, z nichž dotazník vrátilo 153 respondentů, což představuje 61,2 %.

3.1 Lidské zdroje

Otázky prvního okruhu jsou rovněž zodpovídaný většinou s velice kladným hodnocením, zejména v oblasti vzdělávání a vyhodnocování vzdělávání, kde je procento kladných hodnocení nad 80 %, zjišťování spokojenosti zaměstnanců se vzděláváním uvádí 66 % zaměstnanců. 92 % zaměstnanců uvádí evidování dnů strávených na školení. Následují otázky na definování hodnot organizace, kde jejich definování uvádí 82 % zaměstnanců a jejich sdílení uvádí 78 % zaměstnanců. V oblasti hodnocení pracovního výkonu zaměstnanců 63 % respondentů uvádí, že je zaveden, u systému řízení pracovního výkonu už jsou odpovědi diferencované, 58 % uvádí, že je zaveden, 38 % uvádí, že není a 4 % respondentů neodpověděla. Podobně se názory různí na kvalitu firemní komunikace. Jako výbornou ji hodnotí 54 % respondentů, jako velmi dobrou s prostorem pro zlepšení 40 % respondentů, 3 % uvádějí, že je komunikace dobrá, ale je potřeba pracovat na zlepšení, další 3 % respondentů uvádějí problémy, které je potřeba řešit.

3.2 Organizační kapitál

Podle odpovědí respondentů je připravenost organizace reagovat na změny vysoká, kladně odpovědělo 96 % respondentů. Při analýze uplatňovaných řídicích stylů převládá demokratický v 64 %, jako další je uváděn v 24 % autokratický a 12 % respondentů charakterizuje řídicí styl vedoucího jako liberální. Možnou pomoc vedoucího při řešení úkolů uvádí 80 % respondentů, 18 % respondentů uvádí pomoc jako občasnou. Z odpovědí respondentů na otázku po osobní zodpovědnosti je patrné, že v 87 % si uvědomují vlastní odpovědnost za svá rozhodnutí, 12 % respondentů má malou odpovědnost a 1 % uvádí rozhodování kolektivní, stejně jako i odpovědnost. Z dotazovaných respondentů jich 53 % řídí podřízené pracovníky a 47 % podřízené nemá. Organizační

strukturu respondenti v převážné většině označují za vícestupňovou – 82 % odpovědí. Možnost sestavování týmů napříč organizační strukturou organizace uvádí 61 % respondentů, podobně i možnost flexibilně řešit problémy uvádí 64 % respondentů, což vypovídá o flexibilitě organizace a možnostech rychlého přizpůsobování požadavkům okolí. Poslední dvě otázky byly zaměřené na další z aspektů řízení – pravidelné porady a informace o záměrech organizace. Existenci porad potvrzuje 93 % respondentů a informovanost o strategii, vizi a misi 90 % respondentů.

3.3 Informační kapitál

I tento okruh je převážně příznivě hodnocen všemi respondenty, na otázky na používání moderních technologií, přístupu k novelizačním zákonů a předpisů, možnost konzultací při změně předpisů, možnost školení jsou kladné odpovědi respondentů s téměř stoprocentním zastoupením. Na otázky na používání moderních technologií bylo 99 % odpovědí kladných, na spokojenost s IS bylo 80 % kladných odpovědí, podobné to je i u otázky na možnost přístupu k aktuálním novelizačním zákonů a dalších předpisů, kdy bylo 98 % kladných odpovědí. Podobně vysoké hodnocení je i u otázky na možnost absolvovat školení a konzultovat nové předpisy s nadřízeným. Na možnost dávat požadavky na změnu IS bylo 81 % kladných odpovědí, u otázek na reakce na požadované změny IS a na rychlost reakce už takové spontánní odpovědi nedostáváme. Reakci ze strany IT pracovníků na podněty na změnu IS uvádí 53 % dotazovaných, příležitostnou reakci potom 33 % respondentů. Podobná situace je i u možnosti podílet se na inovacích používaných formulářů. Tuto možnost uvádí 46 % dotázaných, dalších 30 % připouští tuto možnost pouze občas. Většina uchovávaných informací o prováděných úkonech v organizaci se uchovává jak v listinné, tak v elektronické podobě (79%). Pouze v listinné podobě se uchovává 6 % informací, pouze v elektronické podobě potom to představuje 15 % všech informací.

Z hodnocení všech odpovědí tohoto okruhu je možné usuzovat na vysoké kladné hodnocení zejména v oblasti používání moderního software a moderních technologií v práci, dále i u spokojenosti s používaným informačním systémem, přístupu k aktuálním informacím a možností konzultovat nové předpisy. Možné rezervy jsou v oblasti lepší komunikace pracovníků se správci IS při zadávání požadavků na změny informačního systému a v oblasti možností zadávat požadavky na

inovace používaných formulářů, což by se mohlo projevit ve zlepšení poskytovaných služeb a zvýšení ekonomické efektivity.

3.4 Zákaznický kapitál

Pokud shrneme výsledky výzkumu, docházíme k závěrům, že převážná forma komunikace s klientem je bezprostřední kontakt 63 % a bezkontaktní forma 32 %. Pouze 4 % komunikace jsou zprostředkovaná, např. přes podatelnu. Činnost úřadu je veřejností vnímána jako vítaná ve 13 % případů, všeobecně prospěšná v 75 %, ve 12 % odpovědí je vnímána jako nutné zlo. Provádění reklamních a marketingových akcí uvádí 27 % respondentů, 70 % odpovědí uvádí, že se tyto akce neprovádějí. Průzkumy spokojenosti klientů jsou prováděny podle mínění 18 % respondentů, podle 79 % respondentů prováděny nejsou. S výsledky těchto průzkumů je seznámeno 19 % respondentů, 65 % uvádí, že ne a 16 % neodpovědělo. Průzkum potřeb klientů udává 10 % respondentů, 83 % udává, že prováděn není a 7 % neodpovědělo. Průběžná aktualizace webových stránek je kladně hodnocena v 98 % odpovědí, podobně i poskytování informačních materiálů je kladně hodnoceno v 94 % odpovědí. Jako komplexní řešení potřeb klientů hodnotí práci své organizace 79 % respondentů.

Celkově lze tento okruh hodnotit kladně, zejména v oblasti vnímání veřejností, v průběžné aktualizaci webových stránek, v zajištění dostatečného množství informačních materiálů pro klienty, ve snaze klientovi pomoci vyřešit požadavky a v komplexním řešení požadavků klientů. Je však možné i vytipovat rezervy zejména v oblasti marketingových akcí k přiblížení činností úřadů a průzkumu potřeb klientů a sledování jejich spokojenosti, následně potom v komunikaci výsledků těchto průzkumů se zaměstnanci.

3.5 Výkonnost

Z vyhodnocení otázek lze zobecnit, že 94 % respondentů uvádí jednoznačně nastavená pravidla pro vykonávanou činnost, certifikovaný registr klientů uvádí 22 % respondentů a vyvolávací obslužný systém uvádí 12 % respondentů. Kvantifikovatelnost vykonávaných činností udává 44 % respondentů, sledování počtu rozpracovaných případů uvádí 53 % respondentů, sledování doby na vyřízení jednoho případu uvádí 25 % respondentů, sledování poměru nákladů k přínosu zaměstnance uvádí 8 % respondentů. Motivaci k časovým úsporám uvedlo 29 % respondentů a sledování procenta opravných prostředků do

pravomocného rozhodnutí uvádí 56 % respondentů. Používání benchmarkingu ve vlastní práci najdeme u 22 % respondentů. Objem vykonávané agendy jako přiměřený hodnotí 77 % respondentů, jako nadměrný jej hodnotí 22 % respondentů.

Závěrem lze konstatovat, že by bylo potřebné zavádět do praxe metody sledující výkonnost pracovníků, což koresponduje i se závěry z okruhu 1 u otázek na uplatňování systému hodnocení pracovního výkonu a řízení pracovního výkonu. Je však třeba vzít v úvahu i odpovědi respondentů v oblasti kvantifikace vykonávaných činností, motivace k časovým úsporám, sledování procenta opravných prostředků, které se jeví jako nejvíce vhodné pro zvyšování efektivnosti vykonávaných činností, podobně jako i posouzení možnosti vyššího využívání metody benchmarkingu a procesního řízení.

3.6 Inovační kapitál

Možnost aplikace inovačních postupů v organizaci uvádí 76 % respondentů, což je vysoké procento, možnost osobního ovlivnění aplikace už uvádí pouze 11 % respondentů a 63 % uvádí, že tuto možnost mají, ale ne vždy. Existenci specializovaného útvaru v organizaci, který se zabývá zaváděním inovací, potvrzuje 22 % dotázaných respondentů. Vyhodnocování efektivnosti zavedených inovací uvádí 7 % respondentů, seznamování s výsledky tohoto vyhodnocování opět 7 % dotázaných respondentů. Odměny za navržení nového přístupu uvedlo 25 % respondentů. Možnost uplatnění zavedených inovací v jiných složkách úřadu najdeme u 7 % odpovědí a částečně u 27 % odpovědí. Možnost navržení nového postupu ze strany klientů uvádí 28 % respondentů, což je vysoké procento. Otázku na informovanost veřejnosti o aktuálních inovacích v organizaci hodnotí kladně 42 % respondentů, záporně 39 %. Nízkým procentem (5 %) je hodnoceno i zavedení sebehodnotící metody CAF, která je předpokladem pro zpětnou vazbu a reflexi jak jednotlivých pracovníků, tak i celé organizace.

Závěrem lze konstatovat, že v oblasti inovačního kapitálu organizace bychom mohli vysledovat možnosti pro zlepšování práce zjištěné vyhodnocením odpovědí zaměstnanců a to zejména v oblasti osobního ovlivnění aplikace inovací, vyhodnocování efektivnosti inovačních změn, komunikace těchto výsledků se zaměstnanci, stejně jako možnosti podpoření motivace zaměstnanců pro navrhování nových přístupů

větším poskytováním mimořádných odměn a oceněním jejich tvůrčího přístupu.

Závěr

Pokud bychom chtěli uvést oblasti pro zlepšení fungování veřejné správy, došli bychom k těmto závěrům: v oblasti lidského kapitálu je to jednoznačně zlepšení komunikace, v oblasti organizačního kapitálu to je větší informovanost o strategii, vizi a poslání organizace jako nástroje pro vytvoření větší sounáležitosti a pocitu loajality pracovníků k organizaci. Možné rezervy v oblasti informačního kapitálu jsou v oblasti lepší komunikace pracovníků se správci IS při zadávání požadavků na změny informačního systému a v oblasti možností zadávat požadavky na inovace používaných formulářů, což by se mohlo projevit ve zlepšení poskytovaných služeb a zvýšení ekonomické efektivity. V okruhu zákaznického kapitálu jsou možnosti na zlepšení zejména v oblasti marketingových akcí k přiblížení činností úřadů a průzkumu potřeb klientů a sledování jejich spokojenosti, následně potom v komunikaci výsledků těchto průzkumů se zaměstnanci. Oblast výkonnosti zaměstnanců má rezervy zejména v oblasti kvantifikace vykonávaných činností, motivace k časovým úsporám, sledování procenta opravných prostředků, které se jeví jako nejvíce vhodné pro zvyšování efektivity vykonávaných činností, podobně jako i posouzení možnosti vyššího využívání metody benchmarkingu a procesního řízení. Oblast inovačního kapitálu potřebuje více rozvíjet oblasti osobního ovlivnění aplikace inovací, vyhodnocování efektivity inovačních změn, komunikace těchto výsledků se zaměstnanci, stejně jako možnosti podpoření motivace zaměstnanců pro navrhování nových přístupů zejména větším poskytováním mimořádných odměn a oceněním tvůrčího přístupu zaměstnanců.

Literatura

- [1] Illner, M., Kostecký, T., Patočková, V. *Jak fungují kraje – příspěvek k hodnocení výkonu krajských vlád*. Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2007, č.43 (5), s. 967-992, ISSN 0038-0288
- [2] Kolektiv autorů: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. rozšířené vydání. Plzeň 2008, str. 322. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. ISBN 978-80-7380-086-4

- [3] Kostecký, T., Patočková, V., Vobecká, J. *Kraje v České republice – existují souvislosti mezi ekonomickým rozvojem, sociálním kapitálem a výkonem krajských vlád?* Sociologický časopis / Czech Sociological Review, 2007, č.43 (5), s. 911-943, ISSN 0038-0288

Kontaktní údaje

Ing. Libuše Měrtlová, Ph.D.

Vysoká škola polytechnická Jihlava

Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje

Tolstého 16, 586 01 Jihlava

Rozvojový potenciál krajů z pohledu ekonomických indikátorů

Libuše Měrtlová, Hana Vojáčková

Abstrakt

Základním cílem příspěvku je popsat a porovnat rozvojový potenciál krajů České republiky, jeho vývoj a dynamiku v letech 2000–2010. Analýza je zaměřena na vybrané ekonomické ukazatele, které jsou klíčovým faktorem hodnocení úrovně regionů a perspektiv jejich dalšího rozvoje a je možné je použít jako indikátory vyhovující z hlediska dostupnosti a srovnatelnosti dat ve všech krajích ČR. Jako indikátory rozvoje byly použity ukazatele regionální HDP, podíl krajů na tvorbě HDP, čistý disponibilní důchod na obyvatele, tvorba hrubého fixního kapitálu, registrovaná míra nezaměstnanosti.

Klíčová slova

Indikátory rozvoje, ekonomické ukazatele regionálního rozvoje, čistý disponibilní důchod, hrubý domácí produkt, tvorba hrubého fixního kapitálu, míra nezaměstnanosti

1. Úvod

Rozvojový potenciál krajů se stává postupně stále více diskutovanou otázkou zejména z pohledu hledání endogenních faktorů, které by zajistily optimální tempo udržitelného růstu a zároveň stabilizovaly životní úroveň a kvalitu života obyvatel regionu. Z pohledů různých autorů [1,2] vyplývá zejména nutnost zkoumání demografického vývoje v jednotlivých krajích, zahrnující stav, strukturu a pohyb obyvatelstva, z oblasti ekonomických ukazatelů to jsou potom ekonomická úroveň a zaměstnanost, životní a sociální úroveň, vzdělanost a zdravotní stav a kriminalita. Podle [2] je nutné se zabývat regionálním růstem a regionálním rozvojem, dále trvale udržitelným rozvojem charakterizovaným „jako rozšíření ekonomického systému při změnách a progresivních parametrech růstových faktorů. To znamená, že rozvoj v sobě zahrnuje i inovace, které způsobují kvalitativní změny ekonomického systému, který má v sobě zabudovaný mechanismus

nepřetržitě vytvářet změny a přizpůsobovat se inovačním změnám.“ (2008, str. 37). Z tohoto pohledu je zkoumání jak regionálních disparit, jejich vývoje i regionálních růstových faktorů základním předpokladem pro tvorbu a realizaci odpovídající regionální politiky jako nástroje pro rozvoj jednotlivých krajů.

2. Materiál a metodika

Cílem příspěvku je shromáždění, zpracování a interpretování dat týkajících se ekonomické výkonnosti, sociálních charakteristik regionů, provedení analýzy jejich vývoje a výpočet korelační závislosti mezi jednotlivými ukazateli, které jsou jednak nezávislémi, jednak závislémi proměnnými. Údaje byly čerpány ze statistik regionálních účtů ČSÚ.

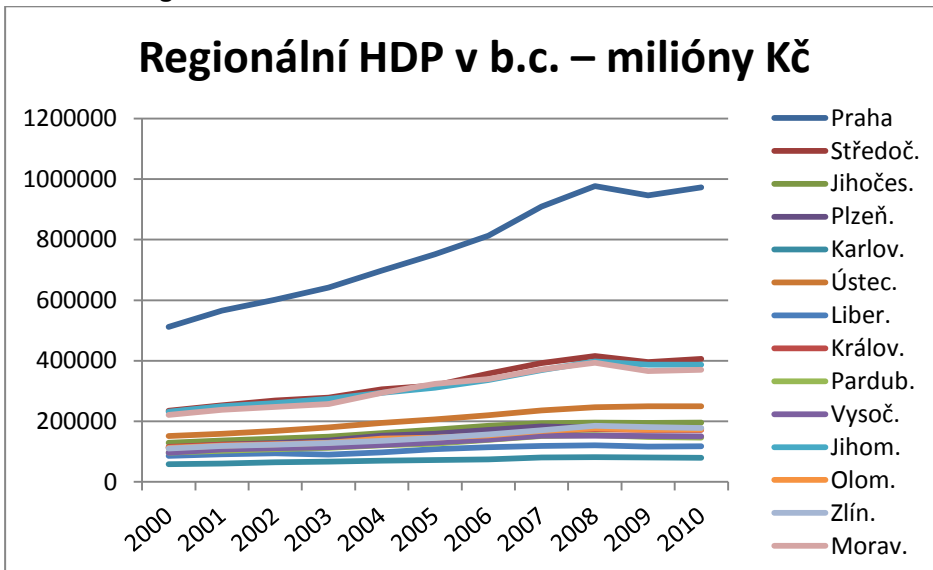
3. Výsledky a diskuse

3.1 Regionální hrubý domácí produkt

Regionální hrubý domácí produkt vykazoval v průběhu let 2000 – 2007 setrvalý růst. Dynamika tohoto růstu je nejvyšší v Hlavním městě Praze, kde došlo v těchto letech k nárůstu o 90,2 %, ve Středočeském kraji je nárůst 72,3 %, v Jihomoravském nárůst představuje 67,4 %. Nejmenší nárůst v tomto období mají kraje Karlovarský (36,1 %), Liberecký (37,9 %), Pardubický (51,6 %) a Vysočina (56,7 %). V roce 2008 došlo k poklesu HDP v Plzeňském kraji a v Kraji Vysočina. V roce 2009 dochází k nárůstu HDP pouze v Ústeckém kraji, ostatní regiony vykazují propad HDP s větším propadem v krajích, které jsou ekonomicky silné – Hl. m. Praha, Středočeský, Jihomoravský kraj a menším propadem u regionů zaostávajících. V roce 2010 došlo u 6 krajů ke zvýšení HDP, u ostatních je vidět stagnaci nebo ještě pokračující pokles. HDP Prahy je v roce 2010 o 3/5 vyšší než HDP Jihomoravského kraje, který je na 2. místě a činí 359 000 Kč v běžných cenách na 1 obyvatele. Pokud posuzujeme dynamiku nárůstu v letech 2000 až 2010, podle očekávání největší nárůst za deset roků vykazuje Praha s 90 % nárůstem, následuje Středočeský kraj, který čerpá z blízkosti pólu růstu s nárůstem 72,3 %, na třetím místě je Jihomoravský kraj s dynamikou růstu 67,4 % a Moravskoslezský kraj s 67,3 % růstu. Nejmenší dynamiku růstu vykazuje Karlovarský kraj – 36,07 %, následuje kraj Liberecký s 38 % a po něm kraje Královéhradecký a Pardubický. U těchto dvou krajů je nárůst 48 a 51 %.

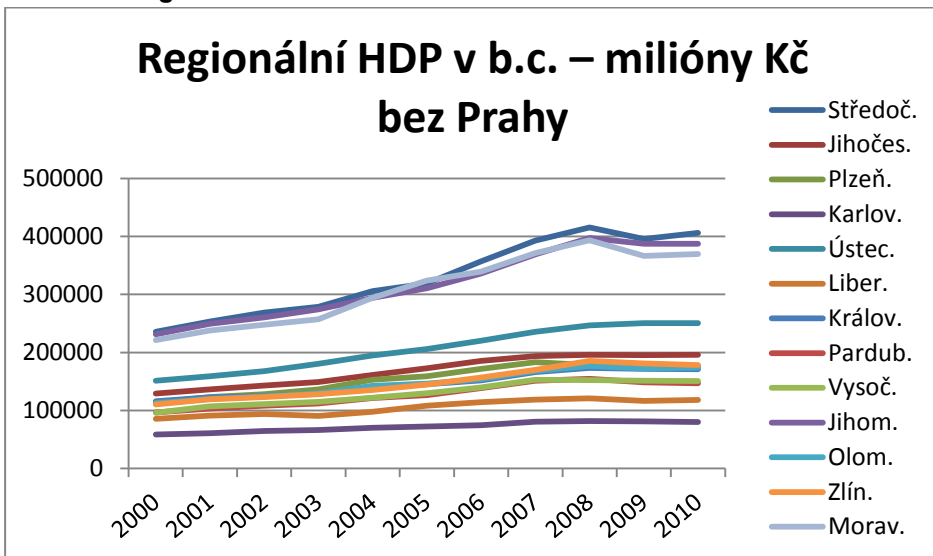
Na výši regionálního produktu a jeho dynamice se zásadně promítá objem tvorby hrubého fixního kapitálu, zejména vliv přímých zahraničních investic do odvětví s vysokou přidanou hodnotou v Praze, Středočeském a Jihomoravském kraji, u ostatních krajů potom do zpracovatelského průmyslu, zejména automobilového.

Graf č. 1: Regionální HDP v b.c. – mil Kč



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

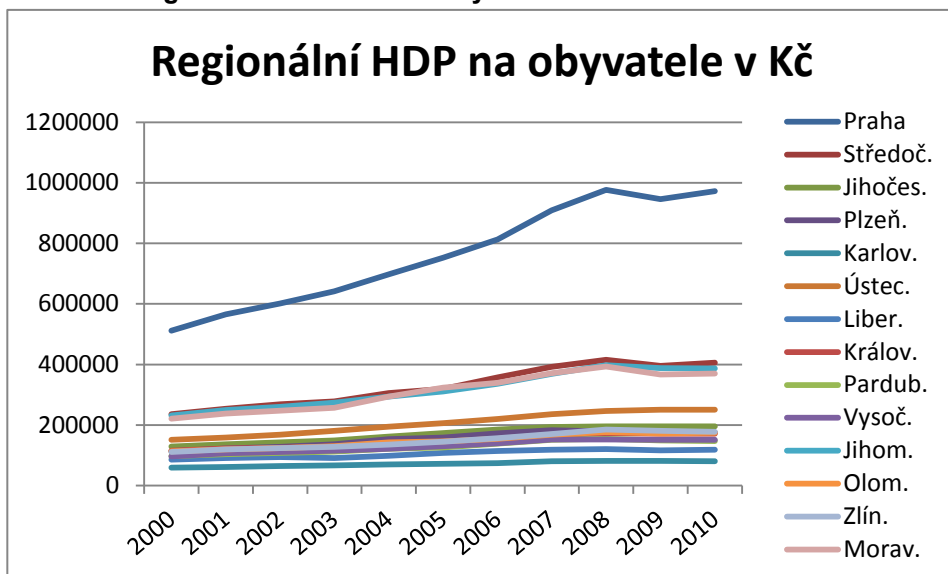
Graf č. 2: Regionální HDP v b.c. – mil. Kč



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

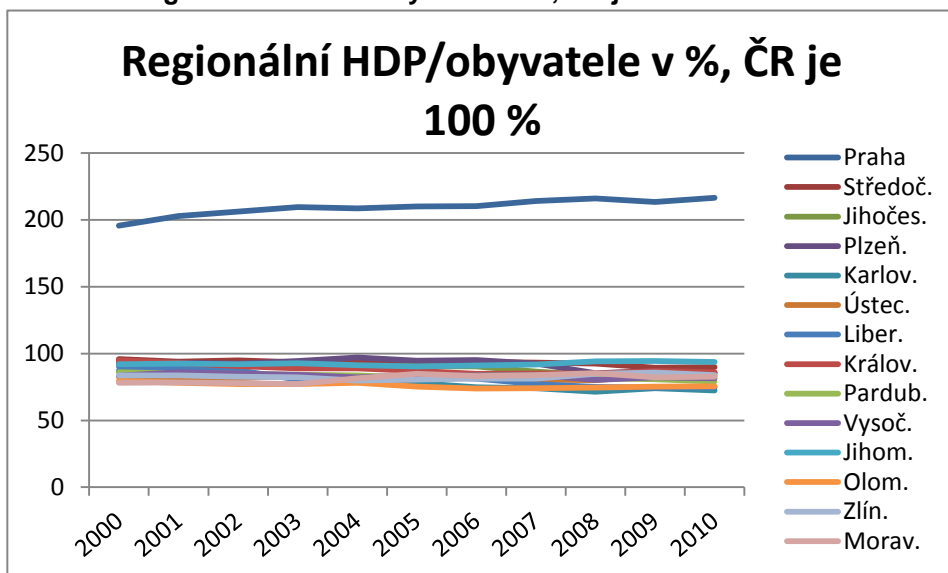
Průměrná hodnota HDP v Praze činí ve sledovaných letech 762 630 mil. Kč, což je více než dvojnásobek dalšího kraje v pořadí, tzn. Středočeského s hodnotou HDP 329 668 mil. Kč. Nejmenší výše průměrné hodnoty HDP je v Karlovarském kraji – 79 845 mil. Kč, další je kraj Liberecký – s 117 992 mil. Kč. Objektivnější porovnání umožňuje ukazatel HDP na jednoho obyvatele, který eliminuje rozlohu kraje a vypovídá o úrovni ukazatele.

Graf č. 3: Regionální HDP v Kč na obyvatele



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Graf č. 4: Regionální HDP na obyvatele v %, ČR je 100 %



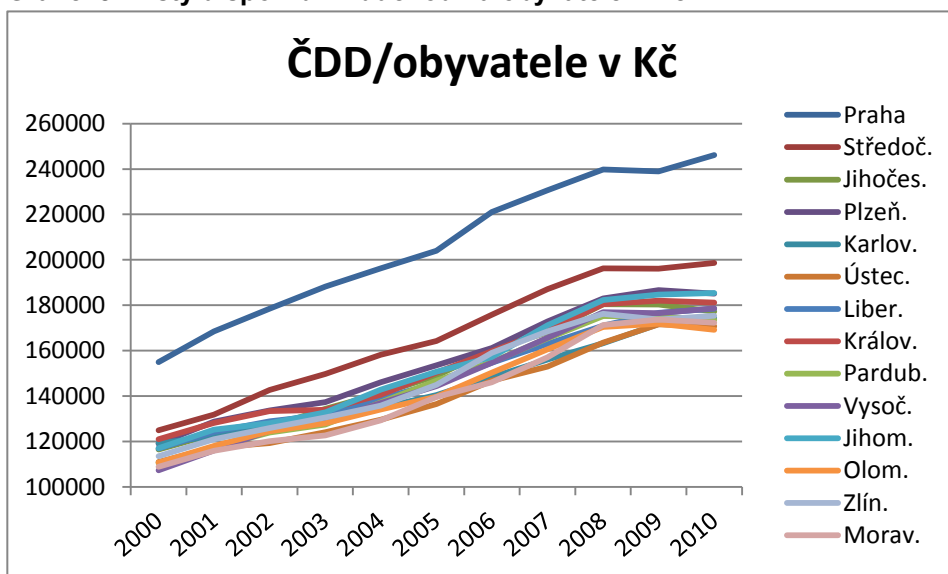
Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Hodnota regionálního HDP na obyvatele je nejvyšší v Praze, kdy Praha jako největší pól růstu v ČR od roku 2001 překračuje hodnotu průměru ČR a v roce 2010 dosahuje 209,4 procentních bodů průměru. Hodnota tohoto ukazatele v průběhu let neustále vzrůstá bez negativních vlivů hospodářské krize. Dalším krajem s nejvyšším poměrem na průměrné hodnotě HDP na obyvatele v ČR je Středočeský kraj, který těží z blízkosti centra rozvoje. Hodnota tohoto ukazatele je stabilně nad 90 % celorepublikového průměru s trvalým vzestupným trendem až do roku 2008, kdy poprvé došlo k poklesu z 93,2 % na 92,5 %, v dalších letech pokles pokračoval. Průměrná hodnota podílu na republikovém průměru je 92,9 %. Dalšími kraji, které se podílejí na HDP ČR více než 90% podílem, jsou kraj Jihomoravský a Plzeňský. Nejnižší procentní hodnotu tohoto ukazatele vykazuje Karlovarský (72,2 %) Olomoucký (75,5 %), a Pardubický kraj (79 %). Průměrná hodnota regionálního důchodu na HDP ČR je v Karlovarském kraji 78 %, v dalších dvou krajích potom 81 % a 83 %. V průměrném hodnocení HDP za zkoumané roky těchto hodnot dosahují ještě kraje Zlínský, Moravskoslezský, Liberecký a Ústecký.

3.2 Porovnání čistého disponibilního důchodu

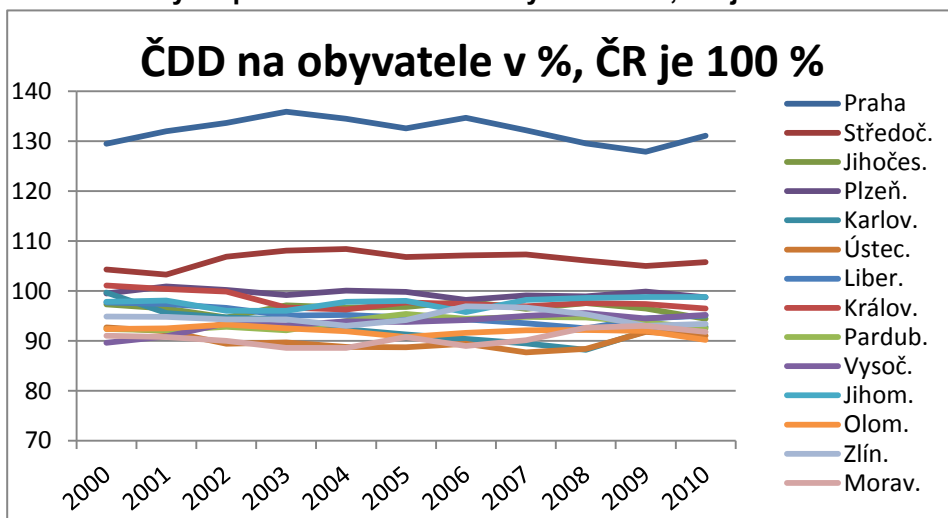
Tento ukazatel je jedním ze základních ukazatelů, které charakterizují atraktivitu území. Ta je dána vzdělanostními charakteristikami obyvatel a také velikostí územního trhu. Na velikost trhu má vliv počet obyvatelstva, kupní síla obyvatelstva, charakterizovaná čistým disponibilním důchodem domácností (ČDD) a geografická dostupnost trhu. Ukazatel ČDD úzce koreluje s HDP na obyvatele. V roce 2010 je nejvyšší hodnota ČDD na obyvatele v Praze a činí 246 119 Kč. Z ostatních krajů dosahuje nejvyšší hodnotu ukazatele Středočeský kraj, následovaný Moravskoslezským a Jihomoravským krajem. Nejnižších hodnot ČDD je dosahováno v Karlovarském a Libereckém kraji, následuje kraj Pardubický a Vysočina. Tento ukazatel dlouhodobě roste v ekonomicky silných regionech, stagnuje od počátku krize v regionech s nízkou ekonomickou silou.

Graf č. 5: Čistý disponibilní důchod na obyvatele v KČ



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Graf č.6: Čistý disponibilní důchod na obyvatele v %, ČR je 100 %

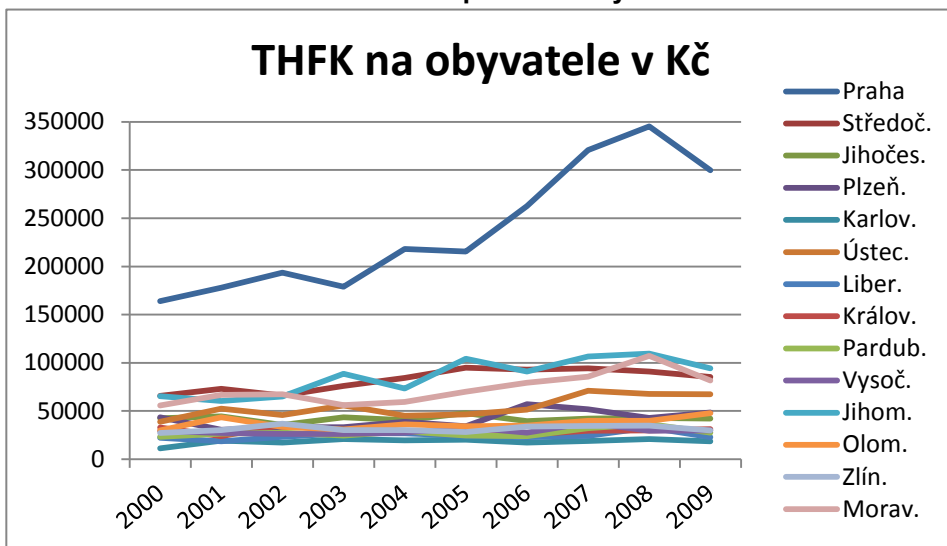


Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

3.3 Tvorba hrubého fixního kapitálu na obyvatele

Tento ukazatel představuje hodnotu pořízení majetku hmotných i nehmotných investic, který neslouží ke spotřebě, ale je dále využíván pro další produktivní činnost. Jsou v něm obsaženy hmotné i finanční investice do dlouhodobého majetku investiční činností jak domácích, tak zahraničních subjektů. Příliv přímých zahraničních investic (PZI) zejména do vybudovaných průmyslových zón se stal od roku 1998 po uzákonění systému investičních pobídek zahrnujících slevy na dani z příjmů, dotace na vytváření nových pracovních míst, dotace obcím na technické vybavení území a dalších pobídkách masivnějším zdrojem pro rozvoj řady odvětví. Nejvíce přímých zahraničních investic bylo realizováno v Praze – 53 %, následuje Středočeský kraj s 10,6 %, Moravskoslezský kraj se 7,4 % a Ústecký a Jihomoravský s 4,7 % a 4,5 %. Kraj vysočina získal PZI v hodnotě 2,4 %. Největší objem investic pochází z Nizozemska (31,6 %), následuje Německo (14,4 %) a Rakousko s 12,1 %. Kumulovaný příliv investic do roku 2008 byl celkem 2,19 bilionu Kč.

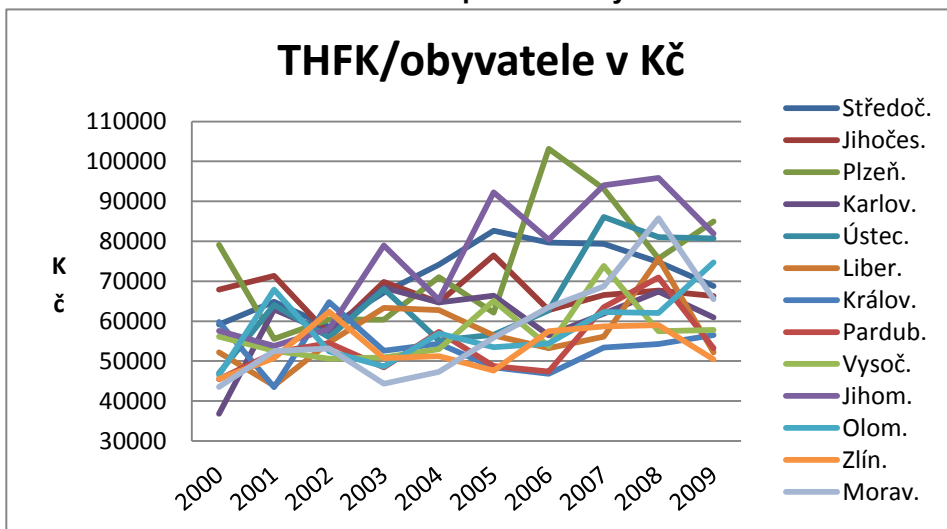
Graf č. 7: Tvorba hrubého fixního kapitálu na obyvatele v KČ



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Na tvorbě hrubého fixního kapitálu má v České republice největší podíl Hlavní město Praha, které je zastoupeno od roku 2006 více než 30% podílem, následuje Jihomoravský kraj s více než 10% podílem za poslední 4 roky, po něm Středočeský kraj těsně pod 10% a Moravskoslezský kraj, který dohání Středočeský kraj. S nejmenším podílem je dlouhodobě Karlovarský kraj (pod 2%), Liberecký kraj, Pardubický kraj, Kraj Vysočina a Zlínský kraj. Nejmenší dynamiku vykazuje Jihočeský kraj, který v průběhu 10 let vykazuje snížení podílu THFK na obyvatele o 2%.

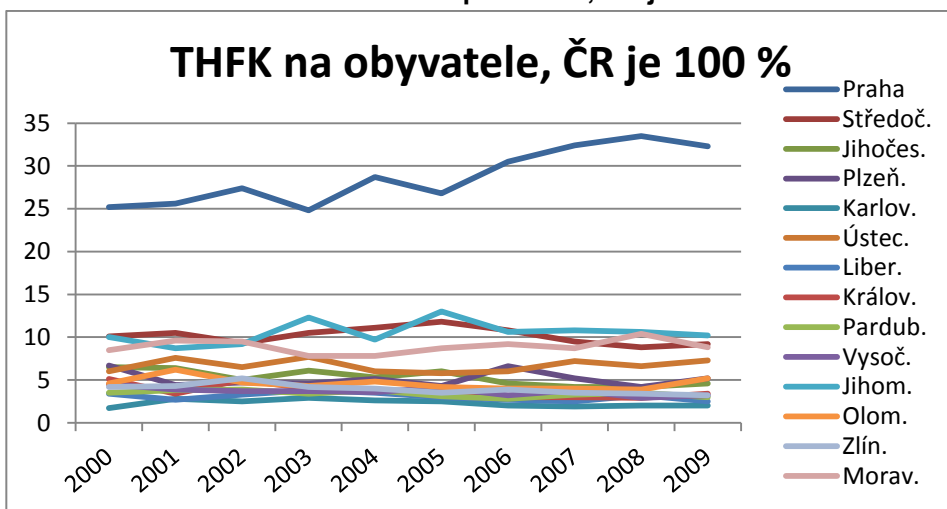
Graf č. 8: Tvorba hrubého fixního kapitálu na obyvatele



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Nepříjemné je to, že podíl THFK ve většině těchto krajů od roku 2007 dlouhodobě klesá. Ústecký, Plzeňský a Olomoucký jsou ve středu hodnot, které se pohybují kolem 5 – 7 %. ČR má THFK na obyvatele v průměru ve výši 89 108 Kč, nejvyšší je v Praze (239 263 Kč), kde je vyšší proti průměru ČR o 168 %.

Graf č. 9: Tvorba hrubého fixního kapitálu v %, ČR je 100 %

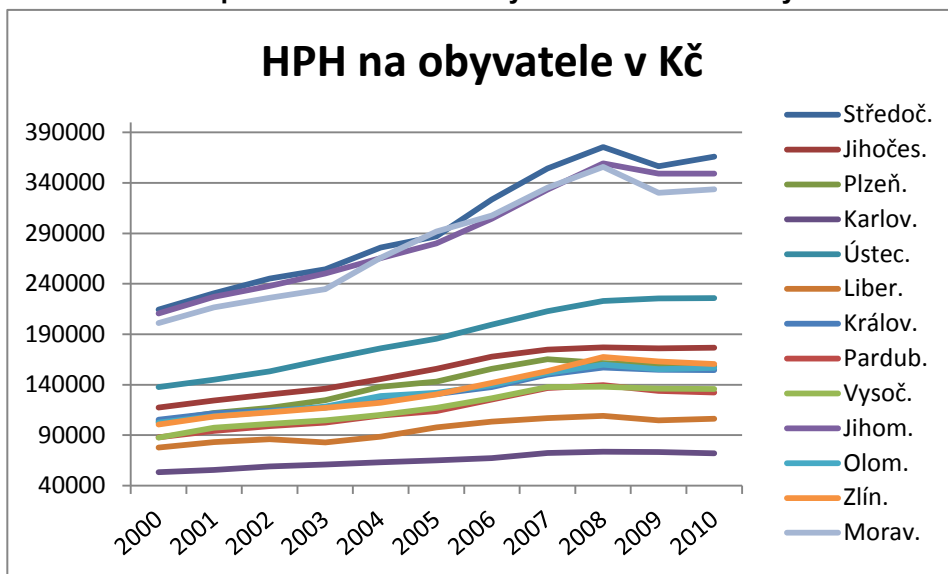


Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

3.4 Hrubá přidaná hodnota na obyvatele

Hrubá přidaná hodnota zahrnuje celkový objem produkce v národním hospodářství nebo regionu po odpočtu hodnoty výrobních vstupů.

Graf č.10: Hrubá přidaná hodnota na obyvatele v Kč bez Prahy



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

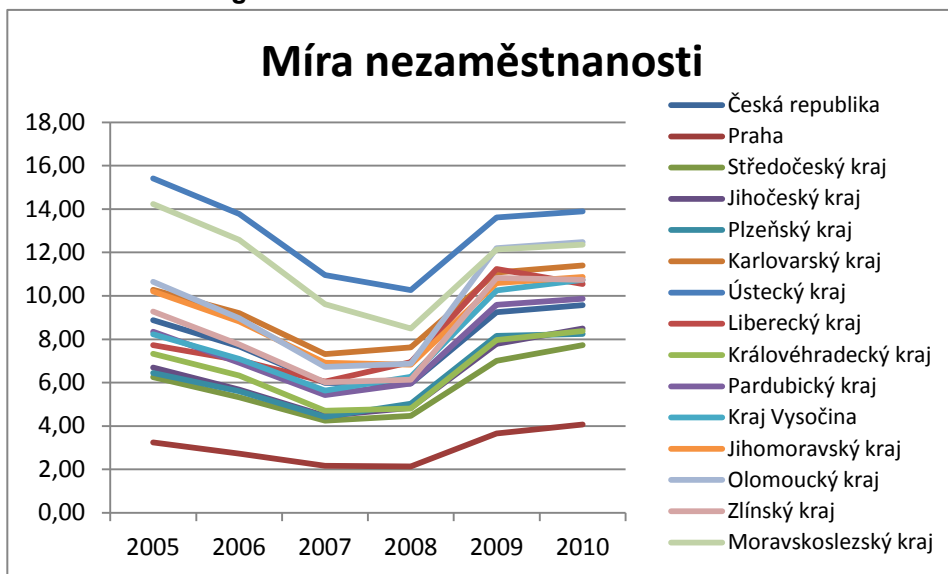
U hrubé přidané hodnoty jednoznačně vede Hl. m. Praha, následuje Středočeský a Jihomoravský kraj spolu s Moravskoslezským krajem. Nejmenší přidanou hodnotu vykazují kraje Karlovarský, Liberecký, Pardubický a Vysočina. Důvody jsou jednak historické, jednak strukturální a také rozdílná vybavenost krajů infrastrukturou, která je předpokladem pro rozvoj území založený na kvalitativních principech konkurenční výhody a na inovačních základech. Z pohledu dynamiky nárůstu disparit je jednoznačný jejich divergentní charakter zvyšující se v období ekonomického růstu a stabilizující se v období dlouhodobé recese.

3.5 Míra nezaměstnanosti

Trh práce v ČR se za posledních 20 let velice změnil. V důsledku privatizace a restrukturalizace ekonomiky změnila v 90. letech minulého století profesi více než polovina všech zaměstnaných v ČR. V některých regionech došlo k rušení celých odvětví, např. zbrojařského, textilního, elektrotechnického a útlumu v zemědělské výrobě. V souvislosti s tím došlo ke zvýšení počtu nezaměstnaných a potřebou většího objemu

finančních prostředků na vyplacení sociálních dávek podpory v nezaměstnanosti a státní sociální podpory.

Graf č. 11: Míra registrované nezaměstnanosti



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

V roce 2000 se tato situace poměrně stabilizovala, v souvislosti s růstem ekonomiky klesala nezaměstnanost v letech 2006 až 2008, vývoj na trhu práce z pohledu nezaměstnanosti byl velice příznivý až do počátku ekonomické krize ve 3. čtvrtletí roku 2008, kdy se nezaměstnanost začala v celé ČR zvyšovat. Nejnižších hodnot dosahuje míra nezaměstnanosti v roce 2007 a 2008 5,96 %, v roce 2009 v důsledku ekonomické krize vzrůstá na hodnotu 9,56 %. Nejhorší situace byla v Ústeckém a Moravskoslezském kraji a to jak z pohledu míry nezaměstnanosti, tak i dlouhodobé nezaměstnanosti. Dalšími nejvíce postiženými regiony jsou kraje Olomoucký a Karlovarský. Vývoj míry nezaměstnanosti podle jednotlivých regionů zobrazuje graf č. 11. V době ekonomické recese došlo ke zvyšování regionálních rozdílů, nejmenší nezaměstnanost byla na konci roku 2010 tradičně v Praze, nejvyšší v Ústeckém kraji, Karlovarském kraji a Moravskoslezském kraji.

4. Korelace mezi HDP a vybranými ekonomickými ukazateli

Pro hodnocení závislostí je využita korelační analýza. Je hodnocen koeficient korelace, směr a stupeň závislosti. Na základě průběhu závislosti je možné kvantifikovat vliv změn úrovně některého indikátoru na změny jiných indikátorů.

Následující tabulka uvádí výši korelačních koeficientů v dlouhodobém trendu, kdy je zkoumán vztah mezi úrovní HDP a dalších ekonomických indikátorů.

Tabulka č. 1: Vývoj korelačních koeficientů mezi HDP a ostatními indikátory v letech 1995 až 2010

Rok	RHDP	CDD	RCDD	THFK	MEA	MN VSPPS
1995	0,999999	0,996375	0,996387	0,996573	-0,10664	-0,01332
1996	0,999999	0,996274	0,996234	0,998586	-0,08448	-0,01245
1997	0,999999	0,995105	0,995085	0,999071	-0,04333	-0,0147
1998	1	0,993825	0,993763	0,998972	0,01635	-0,04243
1999	0,999999	0,993365	0,993347	0,997899	0,013569	-0,04621
2000	0,999999	0,993099	0,993065	0,998382	-0,00336	-0,02629
2001	0,999999	0,992249	0,992179	0,998241	0,029001	-0,02106
2002	0,999999	0,991876	0,99189	0,997838	0,060064	-0,02097
2003	0,999999	0,991515	0,991548	0,999011	0,077942	-0,00826
2004	0,999999	0,991415	0,991482	0,996521	0,040854	-0,04091
2005	0,999999	0,990503	0,990428	0,997316	0,051574	-0,04949
2006	0,999999	0,990824	0,990759	0,99416	0,060592	-0,06662
2007	0,999999	0,98918	0,989138	0,991927	0,067557	-0,09096
2008	1	0,98761	0,987536	0,991009	0,085441	-0,0898
2009	0,999999	0,987655	0,987762	0,993064	0,127732	-0,13657
2010	0,999999	0,987555	0,987556		0,119557	-0,12732
průměr	0,999999	0,990317	0,990304	0,995747	0,065178	-0,06166

Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Vysvětlivky:

RHDP regionální hrubý domácí produkt

CDD čistý disponibilní důchod

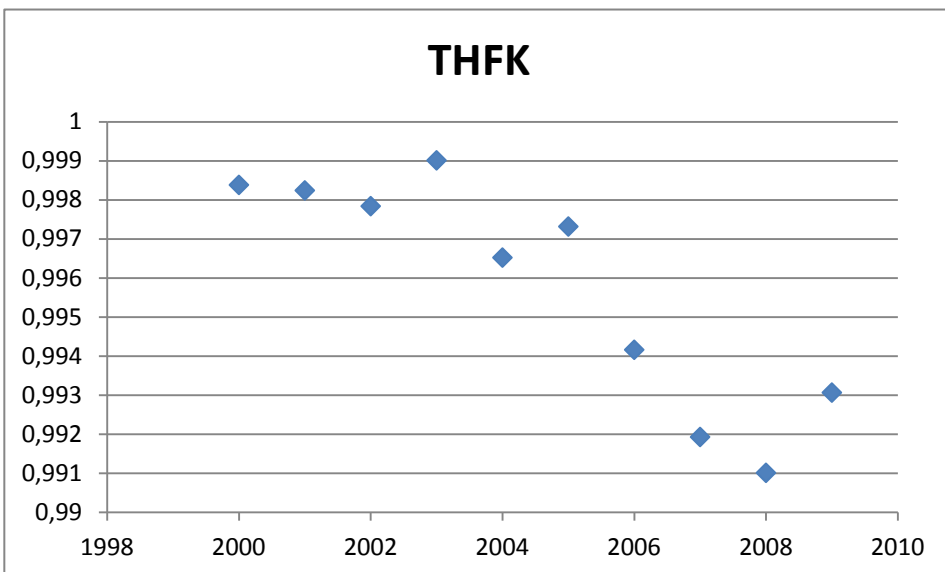
RCDD regionální čistý disponibilní důchod

THFK tvorba hrubého fixního kapitálu

MEA míra ekonomické aktivity

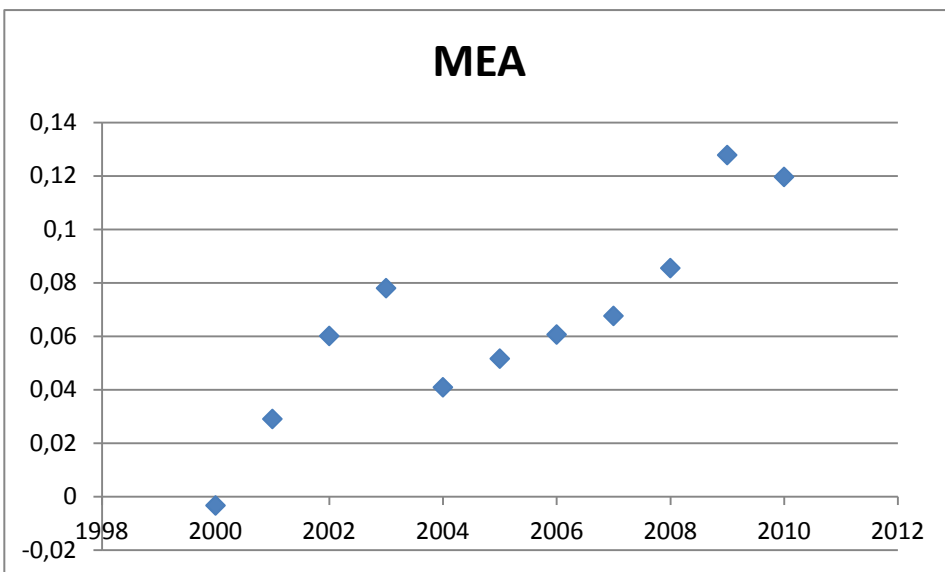
MN VSPPS míra nezaměstnanosti podle výběrového šetření pracovních sil

Graf č. 12: Korelace mezi HDP a THFK



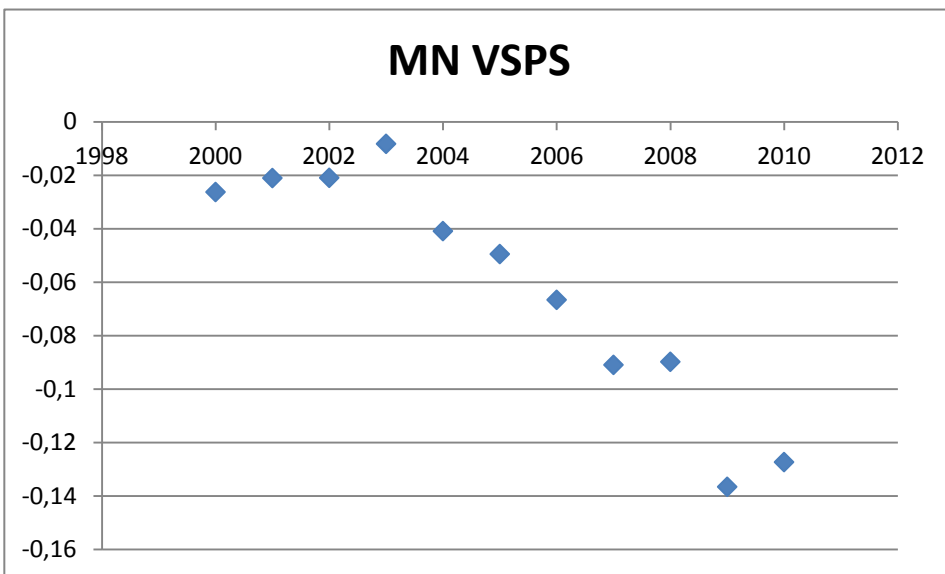
Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Graf č. 13: Korelace mezi HDP a MEA



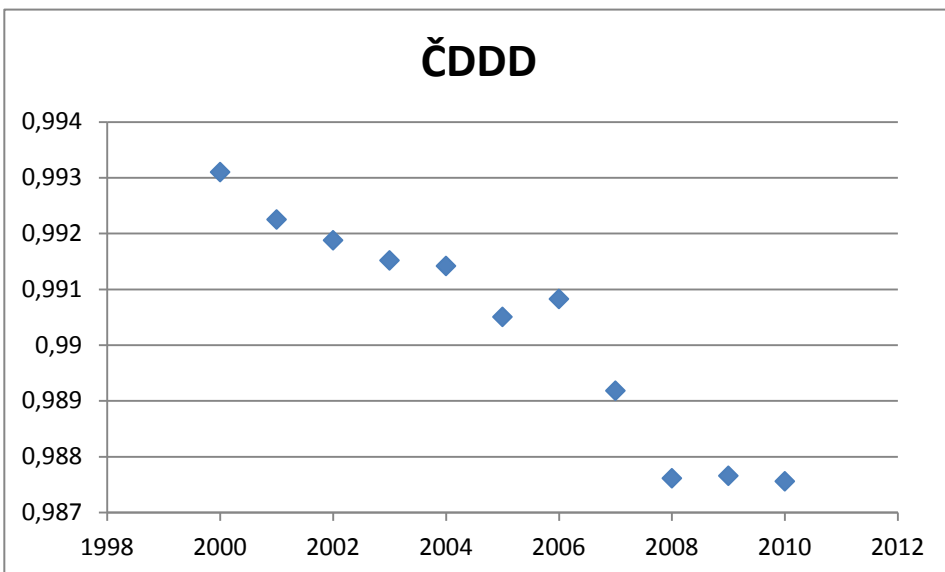
Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Graf č. 14: Korelace mezi HDP a MN VSPS



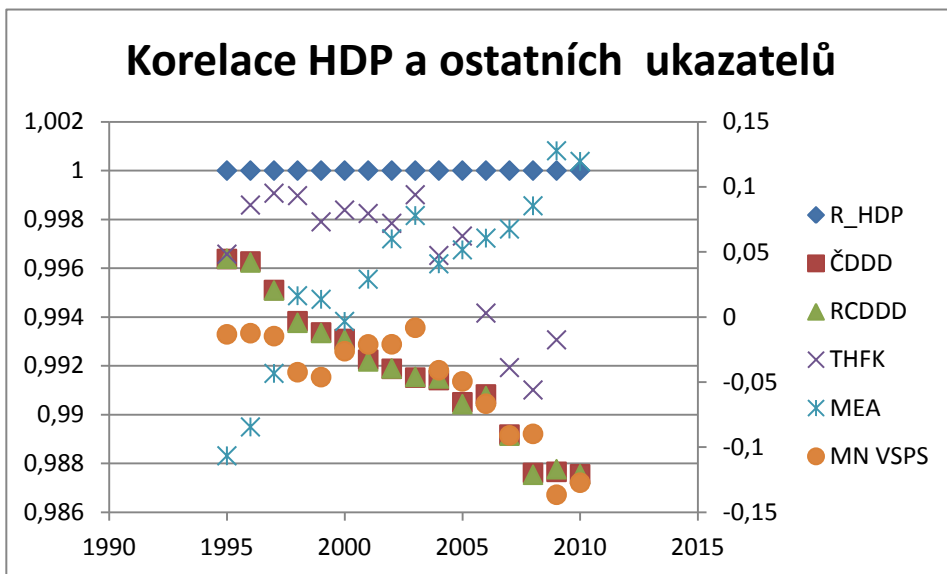
Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Graf č.15: Korelace mezi HDP a ČDDD



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Graf č.16: Korelace mezi HDP a ostatními ukazateli



Zdroj: czso.cz, vlastní zpracování

Závěr

Na ekonomickou výkonnost regionů má vliv přírodní a sociální prostředí, kdy přírodní faktory ztrácejí na svém významu a jsou nahrazovány technologickým pokrokem při formování struktury regionálních ekonomik. Tato situace není jen specifikem České republiky, ale je patrná ve všech vyspělých zemích ve stále rostoucí míře. Význam přírodního a sociálního prostředí přetrvává v oblasti zemědělství, případně cestovního ruchu, kde tyto faktory mohou hrát značnou roli. Mnohem větší význam pro rozvoj regionu má jeho ekonomická síla daná úrovní průmyslových odvětví, zejména odvětví s nabídkou sofistikovaných produktů, které jsou výsledkem inovací založených na znalostech a vědě a výzkumu. V mnoha regionech naší republiky je ekonomika založena na zpracovatelském, zejména automobilovém průmyslu, což představuje určité riziko s ohledem na rychle rostoucí sektory tohoto průmyslu v Rusku, Číně, Indii.

Dalším důležitým zdrojem pro rozvoj regionálních ekonomik je vybudování infrastruktury, zejména dopravní jak v silniční, tak železniční dopravě, navazujících na hlavní evropské tahy tak, aby byla vytvořena větší atraktivita území pro zahraniční investory. Rozvoj informačních a telekomunikačních technologií jsou dalším základním prostředkem pro

zvyšování technologické připravenosti regionů. S tím souvisí i otázka dobudování institucionální struktury veřejné správy, zlepšení vybavení ICT ve veřejném sektoru a zlepšení efektivity jeho fungování.

Lidské zdroje představují nejvýznamnější složku rozvojového potenciálu území. Lidské zdroje jsou zároveň vstupem do ekonomického transformačního procesu, zároveň ale i faktorem, který rozhoduje o využívání ostatních místních zdrojů regionu. Kvalifikovaná pracovní síla je proto klíčovým faktorem rozvoje regionu. Nedostatkem ČR je nízký objem investic do vysokého školství, nedostatek vysokoškolsky vzdělaných pracovníků v technických oborech, nedostatečný počet pracovníků zaměstnaných ve vědě a výzkumu, nedostatečná spolupráce výzkumného a podnikatelského sektoru, nedostatečná kapacita center pro transfer technologií, nedostatek vědeckotechnologických parků, podnikatelských inkubátorů a dalších institucí pro přenos a rychlý rozvoj nových technologií v podnikatelském sektoru.

Na základě zhodnocení korelačních závislostí je možné konstatovat vysokou závislost mezi HDP a THFK, mezi HDP a MEA stejně jako mezi HDP a MN VSPS je korelační závislost malá.

Z pohledu endogenních faktorů regionu bude potřeba se do budoucna zaměřit na zkoumání vývoje dalších faktorů rozvoje jako je regionální a rozhodovací centrum v ekonomice, dopravní napojení regionu (resp. centra regionu), úroveň vědy a výzkumu, vývoje a inovací v regionu, institucionální prostředí pro rozvoj podnikání a diverzifikace ekonomické struktury. Dalšími faktory rozvoje se speciálním významem jsou potenciál pro rozvoj cestovního ruchu, technická infrastruktura a specifické podmínky kvality životního prostředí.

Literatura

- [1] Dufek, J. – Minařík, B.:2010: Hodnocení rozvojového potenciálu krajů České republiky z hlediska lidských zdrojů. Brno: MZLU, 142 s. ISBN 978-80-7375-424-2
- [2] Kožiak, R.: 2008. Zmierňovanie regionálnych disparít prostredníctvom regionálnej politiky. Univerzita Mateja Bela, EF v Banském Bystrici v spolupráci s OZ Ekonomika, 135 s. ISBN 978-80-8083-573-6

- [3] Strategie místního rozvoje ČR na období 2014–2020. Analýza vývojových tendencí a disparit disparity (2011). [online]. [cit. 2011/4/4] dostupný z <http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.presmsocas>

Kontaktní údaje

Ing. Libuše Měrtlová, Ph.D.

Mgr. Hana Vojáčková

Vysoká škola polytechnická Jihlava

Veřejná správa a její možnosti v ovlivnění připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace

Otakar J. Mika

Abstrakt

Článek se zabývá problematikou připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace v České republice. Jsou předloženy některé návrhy na zlepšení současného stavu, např. standardy pro připravenost obyvatelstva.

Klíčová slova

Připravenost obyvatelstva, mimořádná událost, krizová situace, veřejná správa

Abstract

Article deals with the area of preparedness of population for emergencies and crisis situations in the Czech Republic. Some proposals are presented for improvement of current situation, for example standards for population preparedness.

Key words

Population Preparedness, Emergencies, Crisis Situation, Public Administration

Úvod

Informování obyvatelstva o existujících rizicích na místní (lokální) úrovni a doporučených způsobech chování při mimořádných událostech a krizových situacích je v současné době dynamicky se rozvíjející oblast a to jak v České republice, tak i ve vyspělém zahraničí. Je to dáno především novými hrozbami, které se vyskytují v poslední době, ale které

se jen obtížně předvídají a obtížně se jim také čelí. Typickým příkladem je současný terorismus se všemi jeho současnými rysy a zvláštnostmi.

Nutno kriticky přiznat, že v České republice po roce 1990 byla oblast informování a připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace dlouhodobě závažně zanedbána. Teprve až od konce 90. let minulého století existuje moderní právní úprava, podle které mají občané České republiky právo na některé důležité a potřebné informace z různých oblastí bezpečnosti, jak je to naznačeno níže. Toto právo však postihuje jen určité vybrané oblasti jako je například stav životního prostředí, prevence závažných havárií a mimořádné události.

Právní úprava v České republice věnovala v uvedené době značnou pozornost obecné dostupnosti informací pro obyvatelstvo a zabezpečila tak „*právo na informace pro občanskou veřejnost*“. Na tomto místě je možno připomenout hlavní a zásadní právní normy našeho novodobého státu, které se dané problematiky podrobně dotýkají. Řazeny jsou v chronologickém sledu:

- *zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (tzv. „atomový zákon“), ve znění pozdějších předpisů [1],*
- *zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů [2],*
- *zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů [3],*
- *zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů [4],*
- *zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č.240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů („krizový zákon“), ve znění pozdějších předpisů [5, 6],*
- *zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií [7],*
- *zákon č. 350/2011 Sb., zákon o chemických látkách a chemických směsích [8].*

Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020 požaduje přijetí **Programu výchovy a vzdělávání obyvatelstva k jeho bezpečnosti a ochraně při mimořádných událostech a krizových situacích** [9]. Nutno však říci, že v době sepsání příspěvku (květen 2012) nebyl takový nový moderní systém připravenosti obyvatelstva na

mimořádné události a krizové situace dosud plně připraven. A to i přesto, že uváděná Koncepce ochrany obyvatelstva ukládá přípravu systému do konce roku 2010. V současné době však intenzivně pracuje meziresortní skupina, která požadovaný systém připravuje.

Informovanost a připravenost obyvatelstva

Připravenost obyvatelstva na zvládnání prevence, ochrany, záchrany, následků a dopadů mimořádných událostí a krizových situací závisí v současné době na mnoha skutečnostech. V posledních letech se potřeba důkladné a systematické přípravy umocňuje především proto, že objektivně existuje nárůst různých mimořádných událostí (případně i jejich závažnost) v podmínkách České republiky. Výraznými mimořádnými událostmi z tohoto pohledu byly především katastrofické povodně na Moravě v roce 1997 a následně povodně v Čechách v roce 2002, které mimo mnoha jiných lidských a materiálních škody, způsobily záplavu pražského Metra.

Připravenost obyvatelstva na mimořádné události předně určuje rychlá, spolehlivá a dostatečná informovanost obyvatelstva o:

- *možných hrozbách a rizicích v místě bydliště a pracoviště,*
- *standardních a jiných způsobech varování obyvatelstva před a při mimořádných událostech,*
- *doporučeném obecném modelu chování obyvatelstva při jednotlivých mimořádných událostech,*
- *vhodných, specifických a konkrétních modelech chování obyvatelstva pro jednotlivé mimořádné události, které jsou v místě obvyklé,*
- *doporučených místech, prostorech a způsobech ukrytí obyvatelstva, včetně značení tras dosažení a umístění vyčleněných úkrytů,*
- *možnostech, způsobech a provedení rychlé a bezpečné evakuace,*
- *různých opářeních, která jsou plánována a následně organizována na místní úrovni veřejnou správou (zahrnující preventivní, represivní, ochranná, záchranná, likvidační a obnovovací opatření),*
- *různých informačních zdrojích jako jsou domácí odborná literatura, vydané a dostupné kapesní příručky, internetové stránky, apod.,*

- *dobrovolných kurzech první pomoci, dobrovolných kurzech v používání přenosných hasících přístrojů, dobrovolných kurzech používání prostředků individuální ochrany, apod.,*
- *různých branných a sportovních soutěžích zahrnující tematiku mimořádných událostí, apod. [10]*

Podávaná informace pro obyvatelstvo musí být zajímavá, případně upravená podle charakteru oslovené cílové skupiny. Systematická příprava obyvatelstva na způsoby rychlého, správného a bezpečného chování a jednání v případě hrozby, nastalé mimořádné události nebo krizové situace je složitý a dlouhodobý proces. V současných společenských podmínkách bez bezpochyby velmi obtížné připravit, odzkoušet a zavést vzdělávací systém pro obyvatelstvo, který bude povinný.

Je potřeba podtrhnout, že příprava obyvatelstva zahrnuje různé cílové skupiny. Cílové skupiny obyvatelstva mohou být např.: předškolní děti, školní mládež, studenti středních a vysokých škol, dospělí, pracovně činné obyvatelstvo, důchodci, zdravotně postižení občané, apod. V současné době je připravována systémově na mimořádné události až od roku 2003 pouze školní mládež na základních školách a studenti na středních a středních odborných školách.

Veřejná správa a její možnosti

Pro názornost lze stručně připomenout dobré zkušenosti z období před rokem 1990. Orgány státní správy a správní úřady, především pak dřívější okresní úřady, vydávaly účelové informační příručky pro obyvatelstvo, zpravidla formou praktických kapesních příruček. Příručky pro obyvatelstvo byly nejčastěji zaměřeny na místní průmyslová rizika spojená s výrobou, skladováním, manipulací a dopravou nebezpečných chemických látek a směsí. Obsahovaly mimo jiné i doporučené způsoby chování a jednání při hrozbě nebo při vzniku závažné průmyslové havárie, včetně poskytování první pomoci nebo jiných užitečných bezpečnostních informací vztahených na hrozby v místních podmínkách.

Řada velkých provozovatelů, např. z oblasti chemického, petrochemického a jiného procesního průmyslu, vydávala a distribuovala na vlastní náklady různé informační příručky pro obyvatele v okolí objektů a zařízení, kde byly umístěny nebezpečné chemické látky a chemické směsi. Kvalita a využitelnost těchto informačních zdrojů byla

vesměs na velmi dobré odborné úrovni. Obsahovaly zpravidla zcela konkrétní nebezpečné chemické látky, které se v místě vyskytovaly. Byly zpracovány jasným a srozumitelným způsobem a byl o ně mezi obyvatelstvem celkem zájem.

Do roku 1990 byly vydávány na centrální úrovni podrobné příručky Civilní obrany pro informovanost a připravenost občanů, které byly vesměs zaměřeny na podrobný popis zbraní hromadného ničení a způsoby ochrany před jejich ničivým působením [11].

V současné době jsou většinou péčí ústředních orgánů, např. Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky nebo krajských úřadů, vydávány různé příručky a pomůcky určené k informovanosti občanů.

Převažují praktické příručky kapesního formátu, které poskytují většinou základní, ale rychlou a spolehlivou informaci o způsobech správného chování a jednání při mimořádných událostech. Za zvláště zdařilou příručku v rozsahu plných 90 stran textu je možné považovat příručku „*Vaše cesty k bezpečí*“, která byla vydána v Brně v roce 2011.

Poskytnutí dostatečné informace obyvatelstvu-veřejnosti (s přihlédnutím k včasnosti, kvalitě, rozsahu, srozumitelnosti a názornosti) je sice hlavním, ale jen počátečním stadiem celého procesu přípravy obyvatelstva na mimořádné události, krizové situace a jejich dopady a následky. Pokud má být dosaženo dobré připravenosti obyvatelstva na dopady a následky mimořádných událostí a krizových situací, jsou nutné ještě další podstatné následné kroky. Obyvatelstvo musí nejen informace dostat včas k dispozici, v každém případě předem, ale mělo by se s nimi ve vlastním zájmu v dostatečné a funkční míře seznámit, případně doporučené činnosti důkladně nacvičit. Teprve tím získá občan a jeho rodina jistý základní souhrn znalostí a vědomostí o problematice mimořádných událostí a rychlé a správné reakce na ně.

K tomu, aby se mohlo obyvatelstvo (většinou svépomocí a vzájemnou pomocí) chránit, musí proces přípravy na mimořádné události pokračovat získáním alespoň základních dovedností a návyků. Svépomoc a vzájemná pomoc přichází v úvahu především v prvních a kritických momentech po vzniku mimořádné události, než se do ohroženého nebo zasaženého prostoru dostanou profesionální záchranáři. Tento kritický čas se někdy označuje jako „*10 (15) minut pro život*“ a občané jsou většinou odkázáni jen sami na sebe, případně pouze na vzájemnou

pomoc. Proto je dobrá připravenost obyvatelstva velmi důležitá, mnohdy na tom může záviset život nebo zdraví postižených osob, záchrana a ochrana životního prostředí, či majetku.

Získání a následně upevnění dostatečných dovedností a případně i trvalých návyků obyvatelstvem je již podstatně složitější a náročnější činnost než fáze přípravy na zdolávání mimořádných událostí formou prostudování a naučení se potřebným informacím (získání znalostí a vědomostí). Postup vyžaduje aktivní přístup k celému procesu přípravy obyvatelstva na mimořádné události a jejich nepříznivé dopady. Získání dovedností a návyků je otázkou delšího času a opakovaných praktických nácviků. Taková opatření nejsou v současné době ve společnosti populární. Veřejnost není v podstatě schopna plně docenit, že získání alespoň základních znalostí, dovedností a návyků je nejen pro jejich vlastní prospěch, ale zprostředkovaně to podstatně zlepšuje spolupráci mezi ohroženým, zasaženým či postiženým obyvatelstvem a záchrannými složkami.

Pokynem Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, který byl zpracován ve spolupráci s Ministerstvem vnitra – Generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru České republiky, ze dne 4. března 2003 bylo uloženo, že do učebních dokumentů pro základní školy, střední školy, vyšší odborné školy a speciální školy se zařazuje tematika „*Ochrana člověka za mimořádných událostí*“ v rozsahu 6 vyučovacích hodin ročně v každém ročníku. Výuka se má provádět již od prvního ročníku základních škol [12].

Jak byl a je tento úkol personálně zabezpečen? Teprve v loňském roce byly vytvořeny základní podmínky pro velmi dobrou a systematickou přípravu pedagogů [13]. Na druhé straně je nutno počítat s tím, že bude trvat ještě několik let, než se dobře připravení pedagogové pro základní a střední školy dostanou do pedagogické praxe a bude možné poznat první pozitivní výsledky.

Současný obsah této „*školní přípravy*“ je zaměřen na ochranu osob před následky živelních pohrom včetně nezbytných dovedností (např. zásady chování při povodni, zemětřesení, velkých sesuvech půdy, sopečných výbuchů, atmosférických poruchách, požáru, lavinovém nebezpečí), před následky úniku nebezpečných látek do životního prostředí včetně nezbytných dovedností (improvizovaná ochrana osob při úniku radioaktivních, chemických látek a biologických agens) a před následky

použití nebo anonymní hrozbě použití výbušniny nebo nebezpečné látky (činnost při nálezu či obdržení podezřelého předmětu).

V letech 2006 až 2008 byl natočen video-studiem Institutu ochrany obyvatelstva Lázně Bohdaneč seriál krátkých instruktážních televizních šotů s názvem „Štěstí přeje připraveným“, pro televizní vysílání v České státní televizi. Doba trvání jedné epizody je standardní a činí 2 minuty (120 sekund) jedná se pouze o základní a zhuštěnou informaci pro obyvatelstvo s cílem informovat o možných nebezpečích a seznámit obyvatelstvo s doporučenými postupy rychlé a správné ochrany.

V současné době soubor (2008) obsahuje celkem 20 epizod, které jsou dostupné na webové stránce Institutu ochrany obyvatelstva – Lázně Bohdaneč: www.ioolb.cz a jako příklady je možné jmenovat některé epizody: Linky tísňového volání, varovný signál, umělé dýchání, improvizovaná ochrana, opuštění domácnosti, požár v domě, dopravní nehoda, evakuační zavazadlo, krizové situace v zahraničí, atd. Soubor (2008) obsahuje jak již uvedené 2 minutové šoty, tak i časově rozšířenou verzi na dobu 8 až 12 minut.

Značné možnosti veřejné správy v ovlivnění připravenosti obyvatelstva jsou podrobně uvedeny ve vysokoškolském skriptu z roku 2008 [14]. Zde je možné najít řadu inspirativních základních způsobů vzdělávání obyvatelstva na zvládnání mimořádných událostí a krizových situací. Do této oblasti např. patří: školení v zaměstnání; dobrovolné populární přednášky pořádané obcí; vývěsní tabule na úřadech, veřejných místech a v dopravních prostředcích; informační letáky a příručky pro domácnost (rodinu); upoutávky před představením v kině; vzdělávací šoty v celostátní televizi a kabelové televizi; relace místního rozhlasu; součást denního tisku (vybraných odborných časopisů); DVD a CD jako přílohy novin; místní rádiové vysílání; součást místního telefonního seznamu; atd.

Standardy pro připravenost

Příprava základních standardů pro připravenost obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace je obtížný úkol, který je řešen jako meziresortní.

Jednotlivé vyučovací a výcvikové témata (bloky) jsou v tomto příspěvku nazvány „*standardy*“ pro jednotlivé oblasti a jsou značeny písmenem S. Z didaktického hlediska musí být pro standardy stanoven: *cíl, obsah,*

metody, formy, prostředky. Jejich provedení je zpravidla kombinací výkladu a následného praktického nácviku (procvičování) s konkrétním materiálem (např. ochranné masky, přenosné hasící přístroje, prostředky individuální ochrany, apod.). Případně to mohou být ukázky materiálu – např. hlavní vybavení základních složek integrovaného záchranného systému. Níže uvedené schéma je předloženo jako možný návod, ale odborný obsah, rozsah a způsob provedení by měl být plně podřízen místním podmínkám. Na druhé straně musí být centrálně stanoven minimální časový rozsah, pod který by příprava obyvatelstva v jednotlivých standardech neměla klesnout.

Ačkoliv se zdají některé standardy vysoce teoretické, je potřeba je zařadit do přípravy. Tím dojde k pochopení jednak organizace ochrany obyvatelstva a integrovaného záchranného systému a dalších nezbytných a potřebných souvislostí. Je nutno vytvořit u připravovaného obyvatelstva vysokou důvěru v opatření ochrany obyvatelstva, síly a prostředky integrovaného záchranného systému. Na základě toho lze očekávat rychlou, spolehlivou a správnou reakci obyvatelstva při spolupráci s integrovaným záchranným systémem.

- *S1: Pravděpodobné mimořádné události v místě,*
- *S2: Pravděpodobné krizové situace v místě,*
- *S3: Základy ochrany obyvatelstva,*
- *S4: Integrovaný záchranný systém v místních podmínkách,*
- *S5: Varování obyvatelstva v místních podmínkách,*
- *S6: Základní modely jednání a chování obyvatelstva při mimořádných událostech a krizových situacích,*
- *S7: První pomoc,*
- *S8: Individuální ochrana,*
- *S9: Kolektivní ochrana,*
- *S10: Požární ochrana,*
- *S11: Evakuace obyvatelstva,*
- *S12: Vyprošťovací práce,*
- *S13: Záchranné práce,*
- *S14: Dekontaminace osob, techniky a materiálu,*
- *S15: Psychologie mimořádných událostí a krizových situací.*

Jak je výše vidět, je celá příprava dosti obsáhlá. Za předpokladu, že se na jeden standard bude orientačně kalkulovat asi 30 minut času, souhrn představuje 7,5 hodiny přípravy. V ideálním případě by bylo potřebné přípravu provádět jednou ročně, nikoliv v celku, ale raději v menších časových blocích např. 2 – 3 hodiny. Potom by to znamenalo věnovat se přípravě 3x ročně. Otázkou je, zda-li je v současné době připraven potřebný počet kvalifikovaných lektorů s pedagogickým minimem, dostatečnými odbornými znalostmi, praktickými dovednostmi a zkušenostmi s touto specifickou výukou.

Obsahová náplň připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace již byla podrobně publikována (formou návrhu), např. v roce 2011 v odborném časopise Magazín SECURITY [10].

Výhodná se zdá také určitá doplňující příprava obyvatelstva. Může to být jednak jejich účast na ukázkových cvičeních, dnech otevřených dveří, dobrovolných branných cvičení, sportovně orientovaných soutěžích, branných a sportovních hrách. Další podpora připravenosti obyvatelstva může být prováděná formou besed se záchranáři, promítáním filmů a videí, případně s následnou besedou, apod.

Problematikou vzdělávání dospělých se zabývá řada domácích odborných publikací. Některá díla jsou přímo zaměřená na různé formy a metody připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace, v podstatě doporučují a navrhují možné způsoby přípravy obyvatelstva s jejich podrobným rozbohem [10, 14-18].

Program připravenosti

Citelně však chybí, a to již celých 22 let, po společenských změnách po roce 1990 systém připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace. Důležitost a význam tvorby systému výchovy a vzdělávání obyvatelstva k jeho bezpečnosti a ochraně při mimořádných událostech a krizových situacích si společnost uvědomuje, což se odráží i v Koncepti ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020 (Harmonogram realizace opatření ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020, úkol č. 8). V rámci plnění tohoto úkolu byla provedena analýza stávajícího stavu v uvedené oblasti, jež odhalila určité bariéry, které v současné době zatím brání vytvoření fungujícího systému výchovy a vzdělávání obyvatelstva. K vytvoření funkčního a efektivního systému výchovy a vzdělávání, který by vedl ke zvýšení

připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace, je potřebné vytvořit širokou platformu odborníků, která by měla být případně podpořena výzkumem v této oblasti. V současné době probíhají meziresortní jednání a jsou připraveny některé základní analýzy současného stavu v předmětné oblasti. Další podrobné analýzy budou nutné jako základní podklad pro vytvoření a nastavení ideálního modelu přípravy obyvatelstva v podmínkách České republiky [19].

Neuspokojivá situace v připravenosti obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace je především proto, že stát jako garant ochrany obyvatelstva, kde spadá pochopitelně také příprava obyvatelstva, nemá dosud vytvořen moderní a funkční systém přípravy obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace. V tomto směru je možno využít vzory přípravy z jiných rozvinutých zemí. Nadějně je konstatování z Koncepce ochrany obyvatelstva (2008), že je nutné připravit a zavést některé nové programy [9]:

*„Ke zkvalitnění připravenosti fyzických osob se jeví jako potřebné přijmout **Program výchovy a vzdělávání obyvatelstva k jeho bezpečnosti a ochraně při mimořádných událostech a krizových situacích**. Školní mládež vzdělávat v souladu s rámcovými vzdělávacími programy základních a středních škol. Ke zkvalitnění připravenosti budoucích učitelů bude nutné začlenit do studijních programů pedagogických fakult problematiku **Ochrana člověka za mimořádných událostí**.“*

Z uvedeného vyplývá, že bude třeba tento „Program“ co nejdříve připravit a následně provést jeho testování v období minimálně 6 měsíců až 1 roku. Teprve po odstranění chyb a nedostatků a na základě získaných zkušeností může být nový „Program“ účinný a funkční. Vytvoření takového speciálního „Programu“ je možné jen otevřením kritické odborné diskuze na dané téma s využitím pozitivních i negativních zkušeností nejen ze současné České republiky, ale i z vyspělého zahraničí.

Závěr

V současné době není o osobní bezpečnost a o osobní připravenost na mimořádné události a krizové situace v České republice až na výjimky u obyvatelstva dostatečný motivovaný zájem. V tomto směru bohužel neplní své poslání státní televize ani státní rozhlas, protože otázce

připravenosti obyvatelstva není věnována trvalá a systematická pozornost.

Zásadním problémem zůstává především skutečnost, že i když bude program připraven a zaveden, účast obyvatelstva bude zřejmě pouze dobrovolná a tím pádem asi mizivá. Proto je na místě otázka, zda-li by nebylo užitečné včlenit **povinnou přípravu obyvatelstva** na zvládnání mimořádných událostí a krizových situací do nějakého již existujícího zákona, případně nového zákona o ochraně obyvatelstva.

Literatura

- [1] Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů.
- [2] *Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.*
- [3] *Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*
- [4] *Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému v platném znění.*
- [5] *[Zákon č. 430/2010 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon) – novela.*
- [6] *Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení (krizový zákon).*
- [7] *Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených chemickými látkami a chemickými přípravky.*
- [8] *Zákon č. 350/2011 Sb., zákon o chemických látkách a chemických směsích.*
- [9] Ministerstvo vnitra České republiky. 2008. Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020, dostupné na <http://www.hzscr.cz/clanek/koncepce-ochrany-obyvatelstva-do-roku-2013-s-vyhledem-do-roku-2020-503181.aspx>
- [10] Mika, Otakar J. 2011. *Připravenost obyvatelstva na mimořádné události a krizové situace*, Magazín SECURITY, květen/červen: 60-64.
- [11] Autor neuveden: *Co má vědět a umět každý občan*, Svazarm, Vydavatelství Naše vojsko, Praha 1987.
- [12] Pokyn Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy k začlenění tematiky ochrany člověka za mimořádných událostí do vzdělávacích programů (čj. 12050/03-22 ze dne 4. března 2003)

- [13] *Usnesení vlády ČR ze dne 5. října 2011 č. 734 k začlenění tématik Ochrana člověka za mimořádných událostí, péče o zdraví a dopravní výchova do studijních programů pedagogických fakult.*
- [14] Mika, Otakar J. 2008. Informovanost obyvatelstva a jeho připravenost na zvládnání mimořádných událostí, České Budějovice: Jihočeská universita v Českých Budějovicích.
- [15] Mika, Otakar J. – Fišerová, Lenka 2009. *Připravenost obyvatelstva na mimořádné události*. In *Současnost a budoucnost krizového řízení 2009*. Odborná konference. Praha: TSoft, a.s. Praha.
- [16] Martínek Bohumír a kolektiv: *Ochrana člověka za mimořádných událostí*, Generální ředitelství HZS, Praha 2003.
- [17] Mika, Otakar J. 2009. *Výuka předmětu „Ochrana člověka“ na vysokých školách*, *The Science for Population Protection*, 1 (2): 113-117.
- [18] Ančincová, Jana: *Možné přístupy v edukaci dospělé populace v oblasti ochrany obyvatelstva*, Diplomová práce, Universita obrany, Brno 2006.
- [19] Šiman, Jaromír: *Osobní sdělení*, Praha 23. května 2012.

Kontaktní údaje

Otakar J. Mika
Vysoké učení technické v Brně, Fakulta chemická
Purkyňova 118
tel.: 541 149 438
e-mail: mika@fch.vutbr.cz

Činnost Kraje Vysočina v oblasti prevence kriminality a ochraně jejich občanů

Jan Murárik

Abstrakt

„Je lépe zločinu předcházet než jej trestat!“ Cesare Beccaria (1738 až 1794), O zločinech a trestech.

Přednáška se bude zabývat úkoly Kraje Vysočina v oblasti prevence kriminality. Pojednává o dokumentech, které jsou za tímto účelem na úrovni státu a kraje zpracovány a cíle, které sledují. Popíše aktuální stav bezpečnosti v kraji na základě bezpečnostní analýzy a vnímání této oblasti občany Vysočiny, opíraje se o zpracovaný dokument „Průzkum veřejného mínění o názorech obyvatel Kraje Vysočina na kriminalitu a prevenci kriminality“. Seznámí posluchače s finančním zabezpečením a cíli preventivních programů kraje na rok 2012.

Klíčová slova

Bezpečnostní analýza, bezpečnostní problémy, koncepce prevence kriminality, kriminalita, pachatelé, pracovní skupina prevence kriminality, preventivní opatření, program prevence kriminality, průzkum veřejného mínění, strategie prevence kriminality, trestný čin.

Úvod

Definice:

Prevence kriminality zahrnuje veškerá opatření ke snížení rizika výskytu trestných činů, jakož i jejich škodlivých důsledků pro jednotlivce a společnost, včetně strachu z kriminality. Prevence kriminality se snaží působit na různorodé příčiny kriminality. Prosazování práva a trestní sankce jsou v této souvislosti ponechávány stranou, navzdory jejich potenciálně preventivním účinkům. (12. Kongres OSN o prevenci kriminality a trestní justici, Salvador, Brazílie, 12. – 19. dubna 2010).

Kraje postupují při organizování preventivní politiky v samostatné působnosti. Při absenci zákonné úpravy prevence kriminality je angažovanost krajů v preventivní politice jejich dobrovolným a nevymahatelným rozhodnutím. **Strategie prevence kriminality přijatá vládou ČR** (dále jen Strategie) jim k jejich činnosti určuje podmínky, nastavuje pravidla a poskytuje metodickou, koordinační a finanční podporu. Zapojením do krajské úrovně prevence kriminality získávají kraje možnost ovlivnit podobu preventivní politiky na svém území, nastavovat regionální priority, určovat lokální potřebnost realizace preventivních opatření, získávat státní účelovou dotaci pro své záměry a hodnotit programy prevence kriminality měst a obcí.

V oblasti prevence kriminality plní Kraj Vysočina především tyto úkoly:

- koordinuje aktivity v oblasti prevence kriminality
- zajišťuje přenos informací mezi obcemi a resorty
- účastní se v dotačním řízení ministerstva vnitra pro oblast podpory prevence kriminality
- zabezpečuje vlastní dotační řízení v oblasti prevence kriminality

a zaměřuje se především na tyto cíle:

- oslabování rizikových faktorů, které přispívají k výskytu delikventního jednání
- snížení výskytu delikventní činnosti u cílových skupin definovaných ve Strategii, nebo jejich ochranu.
- vytvoření efektivního a stálého systému sběru, předávání a poskytování informací v oblasti prevence kriminality na a mezi všemi úrovněmi subjektů prevence kriminality

K plnění úkolů a cílů prevence kriminality v kraji je na krajském úřadě zřízena pozice krajský manažer prevence kriminality. Je organizačně zařazen na Odboru sekretariátu hejtmána na oddělení krizového řízení a bezpečnosti. Jeho úkolem je především:

- koordinovat preventivní aktivity kraje,
- metodicky vést manažery prevence kriminality měst a obcí
- zajišťovat jejich informování o aktualitách v systému prevence kriminality.
- řídit činnost Pracovní skupiny prevence kriminality Kraje Vysočina

Strategie prevence kriminality České republiky na léta 2012 až 2015

Usnesením vlády č. 925 ze dne 14. prosince 2011 byla vládou schválena „**Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2012 až 2015**“.

Od počátku osmdesátých let se v demokratických zemích preventivní politika fakticky stala rovnocennou součástí kriminální politiky, která se od té doby snaží v oblasti přístupu ke kriminalitě dosáhnout vyváženosti prevence a represe. Prevence kriminality v ČR, jako systematicky a systémově pojatá činnost na úrovni vlády, začala fungovat po roce 1993.

První strategie prevence kriminality byla zpracována ministrem vnitra v roce 1996, a to jako čtyřletý strategický dokument. Do současné doby vlády ČR schválily k realizaci několik dalších strategií, které postupně obsáhly celou škálu opatření, aktivit a přístupů v oblasti prevence kriminality. Zejména v období od roku 1996 do roku 2004 se formovaly také další oblasti a subjekty, které s prevencí kriminality úzce souvisejí (vznikla např. Probační a mediační služba ČR, byly přijaty nové zákony související s problematikou prevence kriminality).

Strategie těží ze závěrů a výsledků předcházejících strategií prevence kriminality, z nabytých praktických zkušeností, mezinárodních poznatků a z výzkumů v oblasti prevence kriminality. Staví na koordinované systémové spolupráci institucí a subjektů na všech úrovních veřejné správy a občanského života. Respektuje mezinárodní doporučení a v souladu s poznatky a zkušenostmi ověřenými na národní úrovni se jimi řídí.

Strategie plní cíle stanovené v **Programovém prohlášení vlády ČR** („*Vláda bude věnovat pozornost boji proti kriminalitě, zejména extremismu, drogové kriminalitě, kriminalitě nezletilých a kriminalitě páchané na dětech a ženách, se zaměřením na koordinaci odpovědných orgánů a včasné poskytování informací o rizikových stavech*“).

Záměr Strategie je svými dopady postihnout především kriminalitu obecnou, která ohrožuje a obtěžuje občany a nezřídka ovlivňuje jejich názory na schopnost státu čelit kriminalitě a zajistit jejich bezpečí. Nezabývá se oblastí kriminality hospodářské.

Strategie ČR rovněž neřeší oblasti organizovaného zločinu, i když se jej místy dotýká (např. program podpory pomoci obětem obchodování s lidmi, korupce, terorismus, organizovaná drogová problematika nebo nelegální migrace), a neřeší specifické bezpečnostní problémy, které jsou obsahem jiných koncepčních či strategických materiálů týkajících se např. bezpečnosti silničního provozu či sociální práce v sociálně vyloučených lokalitách.

Strategie zahrnuje pouze aktivity resortů zastoupených v Republikovém výboru pro prevenci kriminality (dále jen „Republikový výbor“) a zabývá se nejen kriminalitou jako takovou, ale i jevy, které lze charakterizovat jako kriminogenní, které zvyšují riziko výskytu kriminálního chování.

S ohledem na předmět Strategie – prevence kriminality - je dominantním resortem odpovědným za koordinaci politiky státu v uvedené oblasti Ministerstvo vnitra. Další resorty – členové Republikového výboru – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo spravedlnosti a částečně Ministerstvo zdravotnictví plní úkoly související se sociální oblastí, s problematikou zaměstnávání, vzdělávání a institucionální péče o děti a mladistvé a programy Probační a mediační služby ČR. Podrobněji své strategie či programy v oblasti prevence zpracovávají jednotlivá ministerstva (konkrétně ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, zdravotnictví, obrany, spravedlnosti, vnitra) v samostatných vnitroresortních materiálech.

Na strategické (národní, případně mezinárodní) úrovni je prevence kriminality řízena vládou, respektive ministrem vnitra. Vláda přijímá každé 4 roky střednědobou strategii prevence kriminality, která vytyčuje strategické cíle pro další období, reaguje na aktuální trendy a vytváří pro všechny subjekty systému prevence kriminality věcný a finanční rámec na následující období. Za její přípravu a realizaci odpovídá ministr vnitra.

Ministerstvo vnitra koordinuje prevenci kriminality napříč resorty, Policií ČR a dalšími subjekty, a to jak přímo, tak prostřednictvím Republikového výboru.

Těžiště práce v oblasti prevence kriminality se odehrává v obcích, na základních útvarech a územních odborech Policie ČR a jim odpovídajících úrovních ostatních institucí a subjektů veřejné správy (včetně justice). Obce vykonávají prevenci kriminality jako součást svých kompetencí, a to v úzké spolupráci s občanskou společností, policií

a institucemi veřejné správy. Do tohoto procesu je v odpovídající míře zapojen i komerční a soukromý sektor.

Vyšší správní úřady a vyšší samosprávné celky mají v prevenci kriminality jim odpovídající koordinační a podpůrnou roli.

Ministerstvo vnitra, Policie ČR, vyšší samosprávné celky, obce a další dotčené instituce veřejné správy mají pro výkon a zajištění prevence kriminality v odpovídajícím rozsahu vytvořeny personální a institucionální kapacity, včetně odpovídajícího finančního zajištění a legislativního prostředí.

Bezpečnostní analýza kraje – současný stav

Kriminalita v Kraji Vysočina v roce 2011 ve srovnání s předcházejícími roky na základě údajů poskytnutých Policií ČR:

Celková kriminalita

V roce 2011 byl zaznamenán nejnižší počet zjištěných trestných činů od roku 2007. Celkem bylo v kraji zjištěno 8 613 trestných činů, což představuje pokles ve srovnání s rokem 2007 o 999 trestných činů. V přepočtu na 10 tis. obyvatel to je 167 trestných činů, a to znamená nejméně od roku 2007.

Násilná kriminalita

V roce 2011 bylo spácháno v Kraji Vysočina 529 násilných trestných činů, což je o 12 méně než v roce 2010. U závažných násilných trestných činů jako je loupež, úmyslné ublížení na zdraví a porušování domovní svobody došlo k mírnému poklesu ve srovnání s rokem 2010. Naopak k dalšímu nárůstu došlo u zjištěných trestných činů spojených s domácím násilím. Celkem 36 případů zjištěných v roce 2011 představuje nárůst o 16 případů ve srovnání s rokem 2010 a nejvíce od roku 2005. I nadále zůstávají problémem agresivní násilné osoby páchající domácí násilí převážně pod vlivem alkoholu.

Podle Průzkumu více než 60 % občanů nemá dostatek informací o tom, jak se bránit před napadením nebo jak postupovat v případě, že jsou napadeni.

V roce 2011 bylo v Kraji Vysočina spácháno 5 vražd.

Mravnostní kriminalita

Celkem 75 zjištěných mravnostních trestných činů v roce 2011 představuje po roce 2009 nejvyšší počet mravnostních trestných činů zjištěných v kraji v průběhu jednoho roku. U jednotlivých mravnostních trestných činů nedošlo k výraznému nárůstu ve srovnání s předcházejícím obdobím. Narůstající hrozbu představuje páchaní mravnostní kriminality prostřednictvím informačních a komunikačních technologií. Jde zejména o výrobu a šíření dětské pornografie prostřednictvím sociálních sítí, které však může vést k daleko závažnějším trestným činům. Mezi nejohroženější skupinu se řadí nezletilí a mladiství, kteří tyto technologie velmi často využívají. Ohrožení jsou zejména pro svoji důvěřivost (sdělování tel. čísel, adres, fotografií), nezáměr nebo podceňování hrozeb ze strany rodičů, nedostatečná opatření ze strany škol ad.

Majetková kriminalita

V roce 2011 došlo v kraji ke spáchání 4 451 majetkových trestných činů, což je ve srovnání s loňským rokem o 621 trestných činů méně. Bylo zaznamenáno 1 624 krádeží vloupáním a 2 246 krádeží prostých, což je nejméně od roku 2005. I nadále Policie ČR považuje za nejzávažnější trestné činy krádeže vloupáním do bytů, rodinných domků, ale i obchodů a restaurací, krádeže vozidel a věcí z nich. Závažnost této trestné činnosti potvrzují i výsledky Průzkumu – nejvyšší míra obav je z vloupání do rodinných domů a chalup, na třetím místě jsou krádeže vozidel. Téměř stejnou míru obav vyjadřují občané i z podvodů. Ze statistik vyplývá, že se počet majetkových podvodů, ale i podvodů z oblasti hospodářské kriminality, včetně úvěrových podvodů za poslední roky nesnižuje. Podvody jsou neustálou hrozbou pro občany, zejména seniory a nízko příjmové skupiny obyvatel. To úzce souvisí i s problematikou zadlužování. Dluhová past hrozí asi čtvrtině českých domácností. V Kraji Vysočina se intenzivně této problematice věnují občanské poradny Jihlava a Třebíč. Zatímco v roce 2008 navštívilo Občanskou poradnu Jihlava 222 klientů, kterým hrozily finanční problémy v důsledku zadlužení, v roce 2010 to bylo již 660 klientů a v roce 2011 to bylo více než 700 klientů. Vzrůstající zájem občanů, kteří se v důsledku zadlužení dostali do finančních potíží, zaznamenala i Linka důvěry občanského sdružení STŘED Třebíč.

V roce 2010 i za období 9 měsíců 2011 došlo k nárůstu počtu vloupání do objektů obcí (obecní úřady, obecní sklady, budovy škol a mateřských školek, knihovny ad). Zatímco v roce 2009 bylo v kraji zaznamenáno 17 případů, v roce 2010 to bylo již 223 případů a do října 2011 celkem 85 případů.

Další kriminalita

K nejzávažnějším trestným činům a trestným činům, kterých se občané nejvíce obávají, dále patří:

trestné činy páchané pod vlivem návykových látek a opilství - v roce 2011 bylo zjištěno celkem 509 trestných činů **ohrožení pod vlivem návykových látek, opilství**, což je o 136 více než v roce 2010 a současně nejvíce od roku 2007. V průměru je ročně spácháno asi 420 těchto trestných činů. Dle Policie ČR stojí za nárůstem této trestné činnosti do značné míry trestná činnost spojená s výrobou a distribucí drog. Tato trestná činnost společně s porušováním zákona o podávání alkoholu mládeži nejvíce ohrožuje nezletilé a mladistvé.

Rok 2011 je rokem s enormním nárůstem trestných činů nedovolené výroby a distribuce drog – 2860 zjištěných případů představuje nárůst o více než 55 % ve srovnání s rokem 2010 a současně nejvíce za posledních 5 let. Ve stejném období došlo i k nárůstu počtu trestných činů výtržnictví, které je spojováno nejčastěji s nadměrným požíváním alkoholu.

Policie ČR nevede odděleně statistiku trestné činnosti páchané prostřednictvím informačních a komunikačních technologií. Z jejich poznatků vyplývá, že hrozba zejména počítačové kriminality neustále narůstá a je páchána ve spojení se všemi ostatními druhy kriminality. Policie ČR eviduje v Kraji Vysočina ročně asi 60 trestných činů spojených s internetovou kriminalitou (z toho je asi 3/4 podvodů), přičemž je všeobecně známé, že jde o vysoce latentní kriminalitu. Největší nebezpečí hrozí zejména nezletilým a mladistvým a dále skupině obyvatel, kteří internet často používají a nemají potřebné informace o hrozbách (podle „Průzkumu“ občané vůbec nevyjadřují obavy z internetové kriminality) a potřebné znalosti o bezpečném chování na internetu.

Pachatelé

Počet pachatelů - stíhaných osob v roce 2011 činil 3 791, což je o 330 více než v roce 2010. Nejzávažnější je trestná činnost recidivistů. Počet stíhaných recidivistů se zvýšil z 1646 v roce 2010 na 1 819 v roce 2011 a zvyšuje se i jejich podíl na celkovém počtu pachatelů (ze 43,5 % v roce 2007 na 47,5 % v roce 2010 a 48 % v roce 2011) Mezi hlavní trestné činy páchané recidivisty patří zejména majetkové trestné činy, úmyslné ublížení na zdraví, podvody, ale i hospodářské trestné činy.

Jedna z možností, jak snížit počet recidivistů a jejich podíl na páchaní trestné činnosti je, podle Policie ČR i některých odborníků, systematická práce s prvopachateli - osobami vracejícími se z výkonu trestu odnětí svobody, zejména jejich začleňování do běžného života. Odborníci se shodují na tom, že prvopachatelé se zpravidla do půl roku dopouštějí trestné činnosti opakovaně a stávají se z nich recidivisté. Šetřením bylo zjištěno, že k tomu nedochází tam, kde se systematicky pracuje s odsouzeným v době výkonu trestu a krátce po propuštění z výkonu trestu.

I přes pokles počtu stíhaných nezletilých a mladistvých (na celkovém počtu pachatelů se podílí asi 7 %) v roce 2011 ve srovnání s rokem 2010 je třeba, dle doporučení Policie ČR, neziskových organizací a obcí, nepolepovat v práci zejména s rizikovou mládeží.

Podle poznatků Policie ČR se na trestné činnosti v kraji podílí i někteří obyvatelé sociálně vyloučených lokalit. Těch je v Kraji Vysočina 12 a převážnou většinu z nich tvoří Romové (asi 1050 Romů). Celkový počet Romů v Kraji Vysočina činí, podle údajů získaných od obcí, téměř 2 800. Policie ČR podle svých poznatků nevylučuje, že může docházet k sestěhování Romů, což může vést k eskalaci problémů v sociálně vyloučených nebo i jiných lokalitách tak, jak tomu bylo v poslední době v některých místech ČR.

Potenciálními pachateli trestné činnosti jsou i obyvatelé bez přístřeší tzv. bezdomovci. Trestná činnost ani přestupky této skupiny obyvatel se samostatně neevidují. Podle údajů odpovědných pracovníků i nadále platí, že v Kraji Vysočina postačuje ubytovací kapacita pro muže bezdomovce, ale nepostačuje kapacita pro ženy.

Podobně jako bezdomovci, nejsou jako pachatelé evidováni gambleři. I oni jsou však potenciálními pachateli.

Další skupinou pachatelů jsou cizinci. Jejich podíl na celkovém počtu pachatelů činí asi 4 % a jejich počet se mění s počtem cizinců, kteří mají v Kraji Vysočina povolen pobyt. K 30. 11. 2011 žilo v Kraji Vysočina celkem 7 803 cizinců s povoleným trvalým nebo dlouhodobým pobytem (převážně Vietnamců a Ukrajinců).

Hlavní bezpečnostní problémy (definované na základě trestné činnosti v roce 2011):

- podíl obyvatel sociálně vyloučených lokalit na kriminalitě a možná eskalace problémů spojených se sestěhováním romského obyvatelstva do těchto, případně dalších lokalit
- dluhová problematika – narůstající počet zadlužených obyvatel a jejich snaha o řešení finančních problémů násilnou a majetkovou kriminalitou
- zvyšující se podíl recidivistů na páchaní trestné činnosti a narůstající počet recidivistů
- internetová kriminalita páchaná ve spojení se všemi druhy kriminalit (nově padělky bankovek)
- majetková kriminalita – vloupání zejména do domů, bytů a obchodních center
- majetková kriminalita – krádeže prosté.

V hlavních bezpečnostních problémech není zahrnuta problematika domácího násilí a negativního dopadu nadměrného užívání alkoholu resp. porušování zákona o podávání alkoholu mládeži a podnapilým osobám. Jedná se o dlouhodobé bezpečnostní problémy, ke kterým je přijata nebo se průběžně přijímá a plní řada opatření. Vzhledem k tomu, že se jedná o závažné problémy, často s negativním dopadem na mladou generaci, doporučuje se i v roce 2012 podporovat aktivity v této oblasti.

V hlavních bezpečnostních problémech není zahrnuta ani problematika drog i přesto, že je zaznamenán nárůst kriminality páchané pod vlivem drog a občané (dle Průzkumu) vnímají drogově závislé jako skupinu, která tvoří nejvyšší podíl na celkovém počtu pachatelů trestných činů. Tato problematika je řešena Strategií protidrogové politiky Kraje Vysočina na léta 2012 až 2015 a spadá do kompetence odboru sociálních věcí krajského úřadu.

Kompletní výsledky Průzkumu jsou zveřejněny na webových stránkách Kraje Vysočina v sekci **Vysočina bezpečný region > Prevence kriminality** <http://analytika.kr-vysocina.cz/BEZPECNOST/index.php>

Průzkum veřejného mínění o názorech obyvatel Kraje Vysočina na kriminalitu a prevenci kriminality

Rokem 2011 skončila platnost dokumentu Koncepce prevence kriminality kraje Vysočina na léta 2009 až 2011 (Koncepce). Tento dokument byl zpracován na základě bezpečnostní analýzy, která vycházela, kromě jiného, i ze Závěrečné zprávy z výzkumu veřejného mínění „Občané o kriminalitě a prevenci“ zpracované Institutem pro kriminologii a sociální prevenci Praha. Součástí výzkumu provedeného agenturou Factum Invenio bylo i zjišťování názorů obyvatel Kraje Vysočina na kriminalitu a prevenci kriminality.

Za dobu existence Kraje Vysočina nebyl vlastní průzkum názorů občanů Kraje Vysočina na kriminalitu a prevenci dosud prováděn. Vzhledem k tomu, že Institut pro kriminologii a sociální prevenci Praha v současné době neprováděl a nebude provádět nové šetření, zadal odbor sekretariátu hejtmána provedení průzkumu Empirickému centru Vysočiny Vysoké školy polytechnické v Jihlavě.

Znalost názorů občanů je považována za velmi důležitou součást podkladů pro zpracování analýzy současného stavu kriminality, na základě které byl zpracován Program prevence kriminality Kraje Vysočina na rok 2012. Výsledky průzkumu budou rovněž využity při zpracování nové Koncepce prevence kriminality kraje na období 2013 až 2016.

Zajímavá zjištění průzkumu:

- průzkum byl prováděn dotazníkovým šetřením s 1 050 dotazovanými občany Kraje Vysočina. Dotazovaní byli starší 18 let, 49 % jich má trvalé bydliště v sídle ORP a 51 % má trvalý pobyt v obvodu ORP,
- 70% dotazovaných považuje Kraj Vysočina za bezpečný, přibližně 15% dotázaných je opačného názoru,
- nejbezpečněji se cítí občané okresu Pelhřimov, nejméně bezpečně se žije podle průzkumu občanům v okrese Třebíč,

- největší obavy mají občané z vloupání do bytů, podvodů, krádeží vozidel, loupežných přepadení a okradení na ulici,
- největší vliv na páchání trestné činnosti má podle dotazovaných s velkým nárůstem,
- drogová závislost, dále se na trestné činnosti velkou měrou podílí recidivisté, socio-kulturně znevýhodnění občané, alkoholici, ale také i cizinci a přistěhovalci,
- více než 54% dotázaných (tedy každý druhý) má osobní zkušenost s trestným činem,
- pozitivní je fakt, že 90% dotazovaných ví, kam se má obrátit v případě, že se on nebo někdo z blízkých stane obětí trestného činu,
- přibližně 63% dotázaných má dostatek informací o možnostech ochrany svého majetku,
- velice alarmující je zjištění, že zhruba 65% respondentů neví, jak se chránit proti napadení a kam se obrátit v případě napadení,
- 52% dotázaných neví, zda obec, ve které žijí, organizuje nějaká opatření proti kriminalitě,
- nejmenší povědomí o aktivitách obcí je na okrese Havlíčkův Brod, naopak nejvíce informací sdílí spoluobčané na Žďársku.

Poznatzky z Průzkumu byly využity při zpracování Programu 2012.

Kompletní výsledky průzkumu jsou zveřejněny na webových stránkách Kraje Vysočina v sekci **Vysočina bezpečný region > Prevence kriminality** <http://www.kr-vysocina.cz/prevence-kriminality/ds-301912/p1=48688>

Program prevence kriminality Kraje Vysočina na rok 2012

Zapojení kraje do aktivit prevence kriminality je dobrovolné, současně je vázáno na splnění stanovených základních podmínek. Jednou z nich je zpracování analýzy kriminality a kriminálně rizikových jevů. Tyto poznatzky budou zapracovány do krajské **Koncepce prevence kriminality na období let 2013 až 2016**. (Rokem 2011 končí platnost Strategie prevence kriminality České republiky na léta 2008 až 2011 a Koncepce prevence kriminality Kraje Vysočina na léta 2009 až 2011).

Na základě těchto dvou dokumentů a v souladu s metodikou Ministerstva vnitra České republiky byl sestavován krajský Program prevence kriminality na rok 2012 (dále jen Program 2012), jehož prostřednictvím jsou realizována schválená opatření, způsob jejich realizace a finanční zabezpečení.

Návrh Programu 2012 byl sestaven pracovní skupinou prevence kriminality jmenovanou ředitelem Krajského úřadu Kraje Vysočina na základě bezpečnostní analýzy provedené ve spolupráci s Krajským ředitelstvím policie Kraje Vysočina. Při zpracování Programu 2012 byly využity rovněž poznatky z Průzkumu veřejného mínění občanů Kraje Vysočina na kriminalitu a prevenci kriminality provedeného v říjnu 2011 (dále jen „Průzkum“).

Smyslem vytvoření Pracovních skupin je zlepšení výměny informací, koordinace aktivit jejich členů a účelné vynakládání finančních prostředků (role v posuzování projektů obcí).

Pracovní skupina prevence kriminality (ustanovena 09/2011)

- Ing. Ivana Šteklová, vedoucí odboru sekretariátu hejtmana Krajského úřadu Kraje Vysočina, koordinátor skupiny
- Ing. Josef Pokorný, pracovník odboru sekretariátu hejtmana na úseku prevence kriminality Krajského úřadu Kraje Vysočina (manažer prevence kriminality)
- Mgr. Ivana Matoušková, pracovník na úseku sociálně právního poradenství a sociálně právní ochrany dětí a mládeže odboru sociálních věcí Krajského úřadu Kraje Vysočina
- Mgr. Petr Horký, pracovník oddělení mládeže a sportu odboru školství, mládeže a sportu Krajského úřadu Kraje Vysočina – metodik prevence
- Mgr. Petr Švanda, pracovník odboru sociálních věcí Krajského úřadu Kraje Vysočina – zástupce na pozici protidrogového koordinátora
- Mgr. Ferdinand Raditsch, konzultant odboru prevence kriminality Ministerstva vnitra ČR pro Kraj Vysočina
- Plk. Ing. Pavel Suchánek, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina
- Mjr. JUDr. Dana Čírtková, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina
- Ing. Jan Frenc, ředitel Městské policie Jihlava

- Mgr. Milada Karásková, vedoucí střediska Probační a mediační služby ČR v Jihlavě
- Mgr. Martina Bártová , ředitelka o.s. STŘED Třebíč
- Mgr. Marek Topolovský, manažer prevence kriminality Města Havlíčkův Brod.

a její hlavní úkoly

- zpracovat Konceptci prevence kriminality kraje na léta 2013 – 2016.
Termín: do 30. listopadu 2012,
- každoročně zpracovat bezpečnostní analýzu a na jejím základě stanovit rizikovost území kraje podle definovaných kritérií,
- zpracovat Program prevence kriminality Kraje Vysočina na příslušný rok,
- poskytovat konzultace k preventivním opatřením na lokální úrovni, metodickou podporu vzniku programů prevence kriminality měst a obcí, zajistit informovanost samospráv v území kraje o bezpečnostní situaci a vhodných preventivních opatřeních,
- řízení dotací.

Hlavní opatření Program prevence kriminality Kraje Vysočina na rok 2012

1. Návrh opatření k hlavním bezpečnostním problémům a způsob jejich realizace
 - a) k omezení podílu **obyvatel sociálně vyloučených lokalit** Kraje Vysočina na páchání trestné a přestupkové činnosti:
 - problematiku sociálně vyloučených lokalit řeší Strategie integrace sociálně vyloučených lokalit v Kraji Vysočina na 2012 - 17
 - rozšířit a zkvalitnit činnost terénních sociálních pracovníků v sociálně vyloučených lokalitách (např. zorganizovat odbornou konferenci, usilovat o získání státní dotace na činnost terénních sociálních pracovníků ad.)
 - podporovat projekty obcí a neziskových organizací zaměřené na práci s obyvateli sociálně vyloučených lokalit.
- Odpovědnost:** Kraj Vysočina, obce, Policie ČR, neziskové organizace
- Termín:** do 31. 12. 2012

b) k řešení **dluhové problematiky**, ke snižování počtu zadlužených obyvatel:

- zajistit další odbornou přípravu pracovníků neziskových organizací a obcí, kteří poskytují poradenství v oblasti zadlužování a jsou nejčastěji ve styku se skupinou obyvatel, kterým zejména hrozí zadlužení
- podporovat realizaci projektů zaměřených na zvyšování právního vědomí obyvatel, kterým hrozí zadlužení (obyvatelé sociálně vyloučených lokalit ad.)
- usilovat o zvyšování finanční gramotnosti žáků a studentů škol.

Odpovědnost: Kraj Vysočina, Vysočina Education p.o., obce, neziskové organizace

Termín: v průběhu roku 2012

c) k omezení podílu recidivistů na páčání trestné činnosti:

- podporovat probační a resocializační programy, tj. programy zaměřené na posílení prevence a ochrany společnosti před opakováním trestné činnosti
- podporovat realizaci projektů zaměřených na práci s prvopachateli – osobami vracejícími se z výkonu trestu odnětí svobody
- ve spolupráci s obcemi a Probační a mediační službou ČR usilovat o častější využívání institutu obecně prospěšných prací
- podporovat realizaci projektů na práci s rizikovou skupinou mládeže jako potenciální skupinou pachatelů trestných činů.

Odpovědnost: Kraj Vysočina, obce, Probační a mediační služba ČR, neziskové organizace

Termín: v průběhu roku 2012

d) v oblasti **elektronické bezpečnosti** budou realizována opatření ze Strategie elektronické bezpečnosti kraje Vysočina na léta 2010 až 2013 formulovaná do akčního plánu na rok 2012. Půjde zejména o definici bezpečnostních standardů pro jednotlivé cílové skupiny, využití již vytvořeného lektorského sboru (další vzdělávání pedagogů a školení dalších cílových skupin) a provedení mediální kampaně, jejímž cílem bude zajistit

dostatečnou informovanost široké veřejnosti, zejména rodičů.

Odpovědnost: Kraj Vysočina ve spolupráci s Policií ČR, Ministerstvem vnitra ČR, neziskovými organizacemi a soukromými firmami

Termín: v průběhu roku 2012

e) k omezení **majetkové kriminality** - zejména krádeží vloupáním do rodinných domků, bytů, obchodů a restaurací, ale i do budov v majetku obcí; dále k omezení krádeží motorových vozidel, součástí motorových vozidel a věcí z motorových vozidel:

- podporovat realizaci projektů obcí na rozšiřování a obnovu kamerových dohlížecích systémů,
- podporovat realizaci projektů obcí na osvětlení míst, kde dochází k majetkové trestné činnosti
- podporovat realizaci projektů obcí na ochranu obecního majetku
- usilovat o zvýšení informovanost občanů o možnostech a způsobech ochrany proti napadení.

Odpovědnost: Kraj Vysočina ve spolupráci s neziskovými organizacemi a obcemi

Termín: v průběhu roku 2011

f) k omezení negativního dopadu **nadměrného požívání alkoholu** a ke snížení počtu případů **domácího násilí**:

- podporovat realizaci projektů zaměřených na práci se skupinou osob ohrožených nadměrným požíváním alkoholu
- podporovat realizaci projektů zaměřených na pomoc obětem domácího násilí a na práci s násilnými osobami.

Odpovědnost: Kraj Vysočina, obce, neziskové organizace, Policie ČR

Termín: v průběhu roku 2011.

2. Finanční zajištění

Finanční zajištění realizace opatření prevence kriminality na rok 2012 vychází jednak ze zásad pro poskytování státních dotací na rok 2012, z nároků uplatněných na vyčlenění finančních prostředků na prevenci kriminality z rozpočtu Kraje Vysočina a dále pak z povinného podílu obcí, které o státní a krajskou dotaci žádaly.

3. Dotační programy Kraje Vysočina v oblasti prevence kriminality v roce 2012

Projekty financované z rozpočtu kraje

- dotace na ochranu obecního nemovitého majetku v Kraji Vysočina v roce 2012 - vyčleněná částka 800 000 Kč
- dotace obcím Kraje Vysočina na výdaje realizované v rámci Programu prevence kriminality Kraje Vysočina na rok 2012 – vyčleněná částka 1 200 000 Kč

Projekty financované z rozpočtu ministerstva vnitra se spoluúčastí kraje

- žádost o poskytnutí státní dotace na realizaci projektů prevence kriminality Kraje Vysočina – „Podpůrný sociální program pro osoby vracející se z výkonu trestu odnětí svobody“ a „Koordinační činnosti a odborné vzdělávání členů pracovní skupiny prevence kriminality“
 - požadavek na státní dotaci ve výši 1 130 200 Kč
 - spoluúčast kraje ve výši 210 000 Kč

Projekty financované z Fondu Vysočiny

Projekty neziskových organizací jsou podporovány z grantového programu Fondu Vysočiny. Pro rok 2012 je požadováno vyčlenit na projekty prevence kriminality 2 mil. Kč.

Projekty obcí, které požádaly o státní dotaci na prevenci kriminality

- počet podaných žádostí obcí – 9
- počet předložených projektů – 13 (+ 2 projekty Kraje Vysočina)
- počet krajem doporučených žádostí - 11
- celková výše požadované státní dotace – 3,695 mil. Kč
- celková spoluúčast obcí – 851 tis. Kč

Program prevence kriminality Kraje Vysočina na rok 2012 a související dokumenty jsou zveřejněny na webových stránkách Kraje Vysočina v sekci **Vysočina bezpečný region > Prevence kriminality:**

<http://www.kr-vysocina.cz/program-prevence-kriminality-kraje-vysocina-2012/ds-301938/archiv=0&p1=48688>

Závěr

Strategie prevence kriminality České republiky na léta 2012 až 2015 spolu s Programem prevence kriminality Kraje Vysočina na rok 2012 formulují vizi cílového stavu v prevenci kriminality.

Po 16 letech praktického výkonu, teoretických studií a ověřování, zkoušení různých metod, přístupů, vnitřních aplikací prevence kriminality v činnostech jednotlivých institucí, ale i v myšlení pracovníků a veřejnosti, se jeví takový postup jako efektivní. Lze říci, že dále formulovaná vize je esencí vyhodnocení dopadů všech předchozích strategií, koncepcí a programů prevence kriminality. Tyto dokumenty stanovují základní principy, na kterých bude prevence kriminality nadále postavena, navrhuje priority, kterým se bude zejména věnovat pozornost a stanovuje cíle, kterých je žádoucí dosáhnout.

Prevence kriminality je standardní součástí práce všech relevantních subjektů tedy i Kraje Vysočina.

Cílem aktivit prevence kriminality je snižování míry a závažnosti trestné činnosti, jejich příčin a následků a zvyšování pocitu bezpečí občanů. Základní rámec pro prevenci kriminality je odpovídajícím způsobem legislativně ukotven v právním řádu ČR.

Literatura

- [1] Vláda ČR. *Programové prohlášení Vlády České republiky* [online]. Datum publikování 4.8.2010 [cit.2012-03-27]. Dostupné z <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>.
- [2] Vláda ČR. *Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2012 až 2015* [online]. Datum publikování 30.11.2011 [cit. 2012-03-27]. Dostupné z <<http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-prevence-kriminality-na-leta-2012-2015.aspx>>.
- [3] Empirické centrum Vysočiny. *Průzkum veřejného mínění o názorech obyvatel Kraje Vysočina na kriminalitu a prevenci kriminality* [online]. [cit. 2012-03-27]. Dostupné z <http://www.kr-vysocina.cz/vismo5/zobraz_dok.asp?id_ktg=301912&p1=48688&n=prence%2Dkriminality&archiv=2>.

[4] Kraj Vysočina. *Program prevence kriminality Kraje Vysočina 2012* [online]. [cit. 2012-03-27]. Dostupné z <<http://www.kr-vysocina.cz/program-prevence-kriminality-kraje-vysocina-2012/ds-301938/archiv=0&p1=48688>>.

Kontaktní údaje

Ing. Jan Murárik
tajemník Bezpečnostní rady Kraje Vysočina
vedoucí oddělení krizového řízení a bezpečnosti
odbor sekretariátu hejtmána
Krajský úřad Kraje Vysočina
Žižkova 57, 587 33 Jihlava
tel.: +420 564 602 131
e-mail: murarik.j@kr-vysocina.cz

Integrovaný systém nakládání s odpady v Kraji Vysočina (ISNOV)

Eva Navrátilová

Abstrakt

Kraj Vysočina spolupracuje s obcemi na přípravě integrovaného systému nakládání s odpady. Hlavním cílem spolupráce je zajistit dlouhodobou stabilitu a udržitelnost odpadového hospodářství v celém kraji, pomoci řešit problematické oblasti nakládání s komunálním odpadem obcím a zároveň zabezpečit plnění závazků vyplývajících legislativy ČR a plánů odpadového hospodářství Kraje Vysočina, měst a obcí.

Klíčová slova

Spolupráce, integrovaný, nakládání, odpad, původci

Spolupráce na přípravě projektu Integrovaný systém nakládání s odpady v Kraji Vysočina (ISNOV)

Původci komunálních odpadů – města/městyse/obce nejsou schopny samy koncepčně a efektivně řešit problematiku nakládání s komunálními odpady tak, aby mohly být plněny cíle Plánu odpadového hospodářství ČR, kraje a závazky vůči EU především v oblastech:

- Zvýšení množství materiálového využívání komunálních odpadů.
- Omezení odstraňování odpadů skládkováním.
- Snížení množství skládkování kompostovatelných a spalitelných odpadů.
- Snížení hmotnostního podílu biologicky rozložitelných komunálních odpadů uložených na skládky.
- Budovat integrované systémy nakládání s odpady.

Uvedené problémy souvisí s kvalitou života a životní úrovní obyvatel kraje, se způsobem řešení odpadového hospodářství v kraji, a proto kraj nechal zpracovat v roce 2008 Variantní studii proveditelnosti Plánu

odpadového hospodářství Kraje Vysočina a poté inicioval spolupráci s obcemi na přípravě integrovaného systému nakládání s odpady.

Smlouvu o spolupráci uzavřel kraj s obcemi s rozšířenou působností dne 1. června 2010, poté ke smlouvě přistoupilo dalších 45 obcí. Spolupráce je otevřená pro všechny obce kraje. Zástupci smluvních stran tvoří řídicí výbor a společně koordinují přípravu ISNOV, která spočívá ve zpracování technickoekonomických analýz, implementaci doporučení pro realizaci aktivit i výstupů vzešlých z analýz a v environmentální osvětě i práci s veřejností.

Dokumentace ISNOV

Na přípravě dokumentace se podílela pracovní skupina složená z odborníků v odpadovém hospodářství a zástupců neziskových organizací Arnika, SEV Krajina a SEV Mravenec.

V druhé polovině roku 2011 byla zpracována Dokumentace ISNOV. Analytická část mapuje aktuální stav odpadového hospodářství kraje, posuzuje funkčnost, kvalitu a kapacitu stávajícího systému nakládání s komunálními odpady a odpady podobnými komunálním v kraji. Návrhová část se zabývá variantami řešení nejproblematictější složky – směsného odpadu - od vybudování zařízení pro přímé energetické využití přes odvoz odpadu mimo území kraje až po nulovou variantu, tj. konzervaci současného stavu. Směrná část navrhuje optimální variantu celého ISNOV, která povede k vybudování funkčního, stabilního, ekonomicky a ekologicky udržitelného systému pro:

- předcházení vzniku komunálních odpadů a odpadů podobných komunálním
- maximalizaci třídění komunálních odpadů a odpadů podobných komunálním a jejich další využití
- nakládání s biologicky rozložitelnými odpady
- energetické využití zbytkového směsného komunálního odpadu a odpadu podobného komunálnímu

Základní opatření na podporu optimálního Integrovaného systému nakládání s odpadem v Kraji Vysočina k jeho jednotlivým částem

a) předcházení vzniku odpadů

- environmentální osvěta související s životní úrovní, s osobními návyky a preferencemi občanů při nákupech, s výrobními návyky firem a úřadů
- zavedení systémů domácího a komunitního kompostování ve městech a obcích
- využívání výrobků a materiálů šetrných k životnímu prostředí a vyrobených z recyklovaných surovin

b) maximalizace třídění odpadu a jejich využití

- vytvoření vhodných podmínek k rozvoji tříděného sběru na obcích tedy přímo u původců odpadu
- zajištění dostatečné hustoty sběrné sítě
- zajištění dostatečné kapacity sběrné sítě
- zajištění aktivní účasti obyvatel na třídění

c) nakládání s bioodpadem

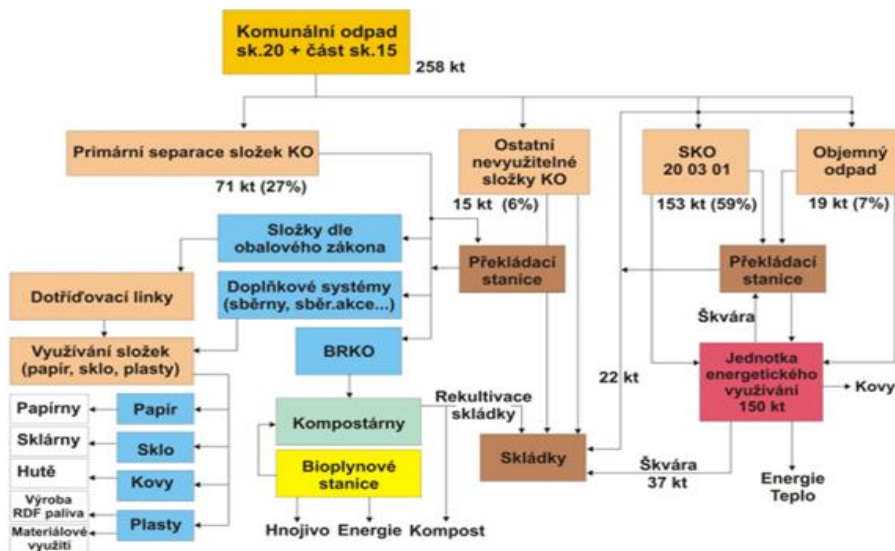
- osvěta a vzdělávání
- plošné zavedení třídění BRKO ve všech svozových oblastech v místech zástavby typu rodinných domů nebo domů venkovského charakteru
- uplatnění principů prevence – podpora domovního a komunitního kompostování
- zajištění dostatečné sběrné sítě v zájmových územích
- doplnění stávajících zařízení na zpracování BRKO
- zajištění využití a odbytu kompostu

d) energetické využití zbytkového směsného komunálního odpadu

- zařízení pro energetické využití odpadů (ZEVO) pro využití 150 000 t komunálních odpadů
- lokalita Jihlava - Průmyslová zóna Bedřichov (záložní varianty Pístov – Psinec, Překladiště Pávov, Žďár n Sázavou)
- systém překladišť

- využití tepla v CZT

Schéma integrovaného systému nakládání s KO v kraji Vysočina - 2016



Komunikace přípravy ISNOV

Příprava ISNOV je transparentní, probíhá komunikace s laickou veřejností i s veřejností odbornou. Na webových stránkách kraje byl v srpnu 2010 spuštěn informační portál ISNOV (nyní změna názvu na Odpady Vysočiny), kde jsou zveřejněny komplexní informace o odpadovém hospodářství kraje. Jednotlivé aktivity přípravy ISNOV byly prezentovány v periodikách i na webech kraje a obcí. Pracovní skupina složená z odborníků v odpadovém hospodářství a zástupců neziskových organizací se podílela na připomínkování Dokumentace ISNOV. Pro zastupitele kraje, obcí a pracovníky v odpadovém hospodářství obcí byly uspořádány semináře k přípravě ISNOV.

Konkrétní aktivity Kraje Vysočina

Kraj Vysočina dlouhodobě spolupracuje s kolektivními systémy EKO-KOM, a.s., ASEKOL s.r.o. a ELEKTROWIN a.s. V projektech zaměřených na podporu třídění všech využitelných složek odpadu jsou realizovány komunikační kampaně a technická podpora systémů sběru obcí (nádoby na tříděný odpad a elektrozařízení, vybavení a zabezpečení sběrných dvorů).

rok	Kraj Vysočina	EKO-KOM a.s.	ELEKTROWIN, a.s.	ASEKOL s.r.o.
2010	1 400 000,-	4 650 000,-	4 253 899,-	3 256 256,-
2011	1 300 000,-	2 225 000,-	1 569 933,-	6 800 000,-
celkem	2 700 000,-	6 875 000,-	5 823 832,-	10 056 256,-

Kraj Vysočina pravidelně vyhláší grantové programy na podporu oblastí nakládání s odpady a organizuje úklid odpadků na veřejných prostranstvích v rámci akce Čistá Vysočina.

Grantové programy Fondu Vysočiny

Bioodpady na podporu tvorby uceleného systému nakládání s bioodpadem

Jdeme příkladem – předcházíme odpadům na podporu předcházení vzniku odpadů, využívání materiálů šetrných k ŽP a třídění využitelných složek odpadu

Název GP	Počet došlých žádostí/ podpořených	Příjemci dotace	Výše dotace/ vlastní podíl žadatelů	Celkem Kč
2010 Bioodpady	21/19	Obce, PO a FO odpad. hosp.	430 039,- Kč/859 570,-Kč	1 289 609,-
2011 Bioodpady	24/13	Obce, PO a FO odpad. hosp.	300 tis. Kč / 609 797,- Kč	909 797,-
2011 Jdeme příkladem	22/18	Obce, příspěvkové org. obce/kraje	500 tis. Kč /396 284,- Kč	896 248,-

PO – právnické osoby s předmětem podnikání, FO - fyzické osoby s činností v oblasti odpadového hospodářství

Aktivity přípravy ISNOV na rok 2012

- projednání Dokumentace ISNOV v zastupitelstvech ORP a kraje (realizováno)
- studie proveditelnosti ISNOV
- strategie komunikační kampaně ISNOV
- regionální komunikační kampaň ISNOV
- Česko-švýcarský projekt na podporu komunikace a výměna zkušeností
- studie zaměřená na oblast ochrany ovzduší - Variantní řešení umístění energetického zdroje ZEVO JIHLAVA pomocí výpočtu do zadaných lokalit v území města Jihlavy
- průzkum veřejného mínění
- biologický průzkum území navržených k vybudování ZEVO

Závěr, shrnutí

Integrovaný systém nakládání s odpady je důmyslně promyšlený systém, který preferuje využití odpadů před jeho odstraněním. Komplexně řeší předcházení vzniku komunálních odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností; vytváření integrované a přiměřené sítě zařízení k nakládání s komunálními odpady a zvýšení využívání komunálních odpadů s upřednostněním materiálového využití. Řeší také nakládání s biologicky rozložitelnými odpady a přímé energetické využití směsných komunálních odpadů.

Cílem spolupráce kraje s obcemi na přípravě ISNOV je zajistit dlouhodobou stabilitu a ekonomickou, ekologickou a sociální udržitelnost odpadového hospodářství v celém kraji.

Použitá literatura, zdroje dat:

- [1] Smlouva o spolupráci kraje s obcemi, uzavřená dne 1. června 2010
- [2] Dokumentace k projektu Integrovaný systém nakládání s odpady v Kraji Vysočina
- [3] Závěrečná zpráva k projektu spolupráce Kraje Vysočina se společností EKO-KOM a.s. v roce 2010 a 2011

- [4] Závěrečná zpráva k projektu spolupráce Kraje Vysočina se společností ASEKOL s.r.o. v roce 2010 a 2011
- [5] Závěrečná zpráva k projektu spolupráce Kraje Vysočina se společností ELEKTROWIN, a.s. v roce 2010 a 2011
- [6] Statistika Fondu Vysočiny, www.fondvysociny.cz
- [7] Informační portál Odpady Vysočiny
http://www.kr-vysocina.cz/odpady_vysociny.asp

Kontaktní údaje

Ing. Eva Navrátilová
odbor životního prostředí Krajského úřadu Kraje Vysočina

Etika ve veřejné správě

Věra Nečadová

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou etiky v oblasti veřejné správy, která je již delší dobu předmětem mnoha diskuzí na nejrůznější úrovni. Jistě mi dáte za pravdu, a je to praxí dokázáno, že na zaměstnance veřejné správy by měly být kladeny vyšší požadavky na úroveň jejich chování. V každém případě se však musí zaměstnanci veřejné správy za každou cenu vyhnout takovému chování, které by mohlo, třeba jen zdánlivě, vytvářet dojem, že je jimi zneužíváno postavení k osobnímu prospěchu nebo prospěchu někoho jiného. Pokud je činěno jakékoliv rozhodnutí jinak než oficiální cestou, negativně to vždy ovlivňuje důvěru veřejnosti v bezúhonnost veřejné správy. S cílem omezit nahodilost v rozhodování a usměrnit chování pracovníků veřejné správy, byly vypracovány různé normy pro jejich chování. Na základě nich se hodnotí, zda jednání zaměstnanců je jednáním adekvátním, případně nikoliv. Součástí tohoto mechanismu bývají mnohdy i příslušná nápravná opatření.

Etické hodnoty musí být neformálně prosazovány a akceptovány všemi, na něž se vztahují.

Mezi nástroje institucionalizace etiky patří mj. také etické kodexy. Účelem Kodexu je podporovat žádoucí standardy chování a jednání zaměstnanců ve veřejné správě vůči občanům, kteří od veřejné správy očekávají profesionální přístup.

Klíčová slova

Veřejná správa, požadavky na zaměstnance veřejné správy, etické hodnoty, morální standardy, etický kodex, korupce, normy slušného chování, profesionalita

Úvod

Veřejná správa je stejně stará jako občanská společnost a stát. Smyslem její existence je služba veřejnosti, zabezpečování a poskytování

veřejných statků při dodržování platných zákonů a předpisů. Provoz veřejné správy zajišťuje v souladu s přijatými zákony státní aparát, když jeho úředníci by měli sloužit veřejnému zájmu bez ohledu na vlastní cíle a vlivy politických procesů.

Vedle státního aparátu (ministerstva, soudy, armáda, finanční úřady, atd., prostě vše, co zabezpečuje hladký průběh řízení státu) existuje ve veřejné správě další, velmi významný prvek. Je to veřejná správa územních samosprávných celků (krajů, měst, obcí). Úředníci tohoto druhu veřejné správy zajišťují rovněž její provoz.

Pokud jde o etiku veřejné správy, není podstatný rozdíl v jejich požadavcích na státní aparát a na veřejnou správu územních samosprávných celků. Jde v podstatě o tzv. správní etiku.

Etika má ve veřejné správě místo především v souvislosti s rozhodováním. Každý problém nebo situace s etickým rozměrem vyžaduje volbu mezi několika možnostmi. Volbu činí jednotlivec nebo organizace. Proto etika jednotlivce a organizace by měla být v souladu.

1 Pojem etika ve veřejné správě

Pokud jde o pojem „etika ve veřejné správě“, ten bývá většinou chápán jako implementace morálních standardů v činnostech veřejné správy. Ve všech politických systémech kvalita vlád a její správy reflektuje standardy nebo hodnoty společnosti. Tyto hodnoty obecně zahrnují čestnost, spravedlnost, slušnost, odpovědnost, rovnost a zároveň i skutečnost, že rozhodování úředníků veřejné správy bude v souladu s těmito hodnotami. Můžeme tedy říci, že etika ve veřejné správě je jednou z tradičních hodnot veřejné správy, která je především zaměřena na vymezení toho, co je správně nebo nesprávné, co je dobré nebo špatné.

Ve veřejné správě je důležité, aby její zaměstnanci dokonale rozuměli povaze své individuální odpovědnosti v procesu rozhodování, aby byli skutečně odpovědnými úředníky, a dále, aby organizace, v níž pracují, usnadnila jejich správní uvážení tím, že zajistí, aby správní úředník měl příležitost chovat se odpovědně.

Etické chování ve veřejném sektoru je postaveno na základě držby (zastávání) úřadů. Veřejné úřady ztělesňují skutečnosti, které odrážejí složitou soustavu ústavních, právních a zároveň i politických

odpovědností chování veřejné správy. Úředníci zažívají každý den konflikty a dilemata, které toto množství závazků a odpovědností přináší. Svědomití držitelé úřadů nemohou být pouhými figurkami, protože se od nich vyžaduje rutinní výkon uvážení. Stále jsou vyzýváni k tomu, aby využívali vlastních zdrojů morálního uvažování pro provedení tvrdé volby. Nemohou se oprostit od této morální povinnosti a při výkonu svých úředních povinností jednat tak, jako by byli soukromými osobami. Umístění základů etického chování do odpovědnosti spojené s držením úřadu nevylučuje roli individuální etické reflexe a volby, ale při výkonu této volby se od úředníků vyžaduje.

Orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku.

Správní etika se týká především jednotlivých úředníků a zasahuje obecně do tří oblastí procesu jejich rozhodování.

1. Volba právního postoje – zda budou respektovat ideu zákonodárce, nebo se budou řídit zásadou, že co není zakázáno, je dovoleno,
2. Volba morálního postoje – týká se identity s obecným definováním morálky a lidských hodnot,
3. Volba preference zájmů – rozhodování o tom, zda bude preferovat vlastní individuální zájem nad zájmem veřejným.

Co je to vlastně „morálka úředníků veřejné správy“?

Morálka úředníků veřejné správy je soubor hodnot, postojů, názorů, zvyků a pravidel, vycházejících z přijatých zákonů a společenských norem, které se projevují v činnosti těchto úředníků, jak v činnosti směrem k úřadu, tak směrem k veřejnosti. Tuto morálku je možné také charakterizovat jako veřejnou morálku.

Obecně rozeznáváme šest úrovní morálky úředníků veřejné správy:

1. slušnost při jednání a dodržování zákonů,
2. zvládání konfliktů mezi veřejnými a individuálními zájmy,
3. zaměření na službu občanům a procedurální férovost,

4. demokratická odpovědnost,
5. etika veřejné politiky,
6. etika kompromisu a sociální integrace.

Na základní úrovni morálky jde hlavně o to, vypořádat se s pokušením, které přináší moc, přístup k veřejným statkům a příležitost nedodržet sliby a závazky ve styku s veřejností. Toto nebezpečí roste s centralizací správy a nedostatečně účinným kontrolním mechanismem.

Druhá, vyšší úroveň morálky se týká konfliktu zájmů – podřízení individuálních zájmů zájmům veřejným.

Ve veřejné správě může dojít i ke střetu zájmů vyplývajících z úřední činnosti konkrétních osob se zájmy soukromými. Vystává zde hned otázka, zda existují dostatečné zásluhy, aby funkcionář mohl řádně vykonávat oficiální činnost, aniž by tím nebyly ovlivňovány jeho soukromé zájmy a naopak. Příčin střetu zájmů je jistě velmi mnoho.

Zákon č. 287/1995 Sb., kterým byl novelizován zákon České národní rady č. 238/81992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu – tzv. zákon o středu zájmů ukládá veřejným funkcionářům (poslancům, senátorům, členům vlády a vedoucím ústředních orgánů) některá omezení týkající se jejich aktivit v soukromém sektoru a ohlašovací povinnost možného osobního prospěchu, povolených činností a majetkových poměrů. Cílem zákona je omezit takové jednání veřejné osoby, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost, nebo zneužití svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo případně i jinou osobu.

Třetí úroveň veřejné morálky se týká kvality služeb pro občany. Mnozí úředníci, opojeni autoritou, si neuvědomují, že vyhlášené standardy a hodnoty nejsou definovány jejich představami o službě ve veřejné správě, ale jejich konkrétní činností. Chtějí-li získat důvěru občanů, musí jim vycházet, v rámci platných zákonů, vstříc a snažit se co nejlépe jim „posloužit“, třeba i proti vlastnímu zájmu.

Korektnost úředníka, obrana proti korupci a podvodům je nezbytností. To klade značné nároky na morálku, protože zájem o vlastní prospěch se posouvá směrem k zájmu o druhé. Veřejnou činnost nelze nejprve považovat za výdělečnou činnost a teprve pak za službu občanům.

Čtvrtá úroveň veřejné morálky zahrnuje etiku demokratické odpovědnosti. Ta se týká nejenom chování úředníků, ale také obsahu jejich činnosti. Je paradoxem, že ačkoliv v demokratickém zřízení veškerá moc je odvozena z lidu, lid má jen velmi omezené možnosti tuto moc účinně kontrolovat. Účinná kontrola totiž předpokládá, že lid disponuje zcela úplnými informacemi o zamýšlených akcích, návrzích zákonů a hospodářsko-politických opatřeních a že má dostatečné předpoklady k tomu, aby byl schopen takové projekty posoudit.

Pátá úroveň veřejné morálky představuje etiku veřejné politiky. Zde je nezbytná povědomost o lidských hodnotách, neboť je třeba určit, jaký směr politiky a které akce jsou dobré nebo nevhodné. Znalost lidských hodnot by měla být součástí profesionálního přístupu všech pracovníků veřejné správy. Posuďte etiku např. obecního úřadu, který z peněz na projekt nové školy koupí luxusní vůz pro starostu apod.

Kontrola bývá často komplikována nechutí být kontrolována nezávislými orgány, které o výsledku informují veřejnost. V ČR byl v roce 1993 zřízen Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), který ale ze zákona plní funkci pouze nalézací, nikoliv výkonnou. Největší zbraní NKÚ je Věstník NKÚ, který 4x ročně vydává jeho tiskové oddělení, a kde se uvádí závěry činnosti NKÚ.

Nejvyšší úroveň veřejné morálky se týká schopnosti kompromisu a sociální integrace.

Rozbor etických hodnot představitele veřejné správy svědčí o tom, že mít „skutečné hodnoty“ znamená více, než artikulování chtěných přesvědčení. Etické hodnoty platí, když existují účinné řídicí systémy, které netolerují odchylky od přijatých zásad.

Za těchto okolností velice záleží na citlivém působení představitelů veřejné správy. SCHOPNOST ETICKÉHO HODNOCENÍ BY MĚLA BÝT PŘIROZENOU SOUČÁSTÍ KVALIFIKACE VZDĚLANÝCH OSOBNOSTÍ.

2 Evropská dimenze etiky ve veřejné správě

O tom, že problematika etiky v oblasti veřejné správy je velmi diskutované a stále hodně aktuální téma, svědčí i skutečnost, že tato závažná otázka dostává i evropský rozměr, když je možno hovořit o evropské dimenzi etiky ve veřejné správě.

Ministerstvo vnitra ČR se dlouhodobě zapojuje do aktivit mezinárodních organizací, které se týkají etiky (např. principy etiky OECD) a boje proti korupci ve veřejné správě (např. Výboru expertů na etiku a demokratickou účast na místní a regionální úrovni LR-DP-Rada Evropy), Expertní skupiny k řízení konfliktu zájmů PGC/OECD aj.). V prosinci 2005 odborníci z programu SIGMA (Společná iniciativa OECD a Evropské unie) vypracovali na žádost ČR komparativní studii ke střetu zájmů v devíti zemích Evropy v souvislosti s přípravou zákona o střetu zájmů v České republice.

Zároveň i Odbor rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě je rovněž zapojen do problematiky prevence a boje proti korupci ve veřejné správě na mezinárodní úrovni - spoluúčastní se realizace projektů s výzkumnou akademií Federace německých státních úředníků (dbb akademie) za finanční a odborné podpory Evropského úřadu boje proti podvodům (OLAF) při EU. Tato iniciativa je nadále rozvíjena pod záštitou NISPAcee v rámci pracovní skupiny pro Integritu ve veřejné správě.

V této souvislosti bych velice ráda na tomto místě uvedla principy etiky OECD, které jsou následující:

1. Etické standardy pro veřejnou službu musí být jasné.
2. Etické standardy musí být zakotveny v právu.
3. Úředníci veřejné správy musí mít k dispozici etické vedení.
4. Úředníci veřejné správy musí znát svá práva a povinnosti, jsou-li vystaveni obvinění.
5. Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování úředníků veřejné správy.
6. Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole.
7. Musí být stanovena jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem.
8. Manažeři se musí chovat eticky a podporovat etické chování.
9. Řídící politika, postupy a praxe musí podporovat etické chování.
10. Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.
11. Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.
12. Musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.

Dalším neméně důležitým příkladem pozornosti, kterou ve vyspělých demokraciích věnují uplatňování etiky ve veřejné správě, jsou „Principy etiky pro úředníky ve veřejné správě“. Jsou výsledkem práce pracovní skupiny, která působí při Council for Excellence in Government. Je to skupina bývalých vládních úředníků USA, která se snažila podpořit co nejvyšší etický standard ve státní službě. Vycházela z přesvědčení, že uplatňování a potřeba etiky, jako základní hodnoty ve veřejné správě má zdůrazňovat již vláda. Prohlášení, které obsahuje základní etické principy, podepsalo více než 400 zakládajících členů Council for Excellence in Government.

Vycházíme-li ze zahraničních poznatků a zkušeností, měly by principy etiky pro úředníky ve veřejné správě vyhovovat následujícím požadavkům:

- komunikativnost – musí být srozumitelná a otevřená,
- specifická – musí se stát vodítkem chování pro situace, ve kterých se mohou pracovníci ocitnout při výkonu své profese,
- permanentnost – musí být poplatné příslušnému oboru,
- obligatornost – za nedodržení musí následovat sankce,
- revidovatelnost – musí být periodicky aktualizovány.

Etické principy se v různých oborech činnosti pochopitelně liší, avšak v zásadě se zabývají následujícím okruhem otázek:

- slušnost a věrnost zákonu,
- konflikty zájmů a jejich řešení,
- bezpečnost a ochrana zdraví na pracovišti,
- ochrana životního prostředí.

úplatky za získání informací a zakázek.

Klady působení etických principů spočívají především v tom, že dávají jasná a užitečná vodítka pro každodenní praxi, že formulují obecné zásady a hodnoty, které je účelné dodržovat a k nimž se jejich účastníci hlásí, že napomáhají ke zvyšování norem technických i samotnému rozvoji etiky v různých činnostech.

Námítky proti respektování etických principů spočívají především v tom, že jsou dobrovolné a že vlastně vyjadřují jenom určitou škálu hodnot.

S ohledem na evropskou dimenzi etiky ve veřejné správě bych ráda poukázala na Zásady veřejného života zpracované Výborem pro standardy veřejného života Velké Británie, které jsou následující:

Nesobeckost

Osoby zastávající veřejnou funkci činí rozhodnutí pouze ve veřejném zájmu. Nedělají tak proto, aby získaly finanční nebo jiné materiální výhody pro sebe, rodinu nebo přátele.

Objektivita

Při výkonu veřejné funkce, včetně veřejných jmenování, poskytování veřejných zakázek a návrhů jednotlivců na odměny a peněžní dávky, se osoby zastávající tuto funkci rozhodují podle zásluh.

Bezúhonnost

Osoby zastávající veřejnou funkci neuzavřou žádný finanční ani jiný závazek vůči osobám či organizacím stojícím mimo úřad, který by mohl ovlivnit výkon jejich funkce.

Odpovědnost

Osoby zastávající veřejnou funkci se zodpovídají za svá rozhodnutí a činy veřejnosti a musí se podrobovat veškerým kontrolám, které jsou přiměřené jejich funkci.

Otevřenost

Osoby zastávající veřejnou funkci jsou co nejotevřenější v otázkách týkajících se jejich rozhodnutí a činů. Měly by zdůvodňovat svá rozhodnutí a informaci neposkytovat pouze tehdy, je-li to ve veřejném zájmu.

Poctivost

Osoby zastávající veřejnou funkci mají povinnost ohlásit veškeré soukromé zájmy, které se vztahují k jejich funkci a podnikají kroky k vyřešení všech konfliktů způsobem ochraňujícím veřejný zájem.

Vedení

Osoby zastávající veřejnou funkci šíří a podporují tyto zásady vedením a dobrým příkladem.

Domnívám se, že právě na tomto místě je dobré poukázat na skutečnost, že status úředníka se vyvíjel v průběhu celé historie veřejné správy v souladu s potřebami státu a společnosti. Odrážel historické, politické,

ekonomické, kulturní, ale i jiné podmínky podle období společenského vývoje. Tento vývoj úzce souvisí s dynamickým vývojem veřejné správy, snažící se přizpůsobit měnícímu jak vnitřnímu, tak vnějšímu prostředí. V kontextu tohoto vývoje v posledních desetiletích vzrostl značně zájem o etiku ve veřejné správě, která se prolíná s reformami probíhajícími ve veřejné správě. Reformní vlny se spíše orientovaly přednostně na zvýšení ekonomiky, efektivitu a účinnost veřejné správy, a tak vznikaly obavy, že ostatní hodnoty veřejné správy mohou být potlačeny. Vývojově proto vnikla nutnost zakotvit do systému fungování veřejné správy etické standardy, které by byly součástí probíhajících reforem. Právě etika byla brána jako potenciální protiklad k probíhajícímu růstu korupce ve veřejné správě. Etika a s ní vznikající etické kodexy mají napomoci jak v boji, tak hlavně v prevenci korupce a korupčnímu jednání a podat podrobný výklad etického chování a etiky jako takové ve veřejné správě.

Podle Měrtlové rozeznat, co je a co není korupce, záleží na morální citlivosti osoby. Proto je velmi obtížné stanovit obecná pravidla pro posuzování tohoto jevu. Tuto otázku si kladou i společenské vědy, například sociologie, politologie a ekonomie. Jejich stanoviska však zatím nejsou sjednocená, zatím se shodují na tom, že korupce se týká výkonu veřejné role a zužují předmět svého zájmu na oblast veřejných funkcí a úřadů [10].

Veřejnost má rozhodně právo očekávat, že všichni zaměstnanci veřejné správy (to platí i pro všechny zaměstnance veřejného sektoru) budou při výkonu své činnosti čestní, nestranní a profesionální. V zájmu udržení a prohloubení důvěry veřejnosti je důležité, aby zaměstnanci při svém jednání s veřejností vždy dodržovali normy slušného chování a potřebnou dávku profesionality.

3 Etické kodexy

Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě v České republice vznikl v období reformních procesů v roce 2001 jako odpověď veřejné správy na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, efektivnosti, integritě a zavedení etických standardů do veřejné správy. **Účelem Kodexu je podporovat žádoucí standardy chování a jednání zaměstnanců ve veřejné správě vůči občanům, kteří od veřejné správy očekávají profesionální přístup.**

V České republice nemá Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě povahu závazné právní normy, nicméně jeho dodržování přispívá k vyšší kulturní úrovni vzájemných vztahů občanů a zaměstnanců v oblasti veřejné správy. Každý úřad (ústřední orgán státní správy) má mít svůj etický kodex.

Po staletí známe kodexy ekonomické, lékařské, nověji politické, novinářské, atd. Míra jejich závaznosti je vysoká u profesionálních asociací, jako např. u lékařské komory. Členství v takovém sdružení je většinou povinné pro ty, kteří vykonávají takovou činnost, která vyžaduje nejenom odbornost, ale např. i zkoušky před státním orgánem. Dodržování kodexu je pro členy těchto asociací závazné a jejich nedodržování může mít přísný vliv i na možnost výkonu příslušné profese.

Etické hodnoty musí být neformálně prosazovány a akceptovány všemi, na něž se vztahují. V nedávné minulosti jsme se nejčastěji setkávali s etickými kodexy v oblasti veřejné správy zejména ve Spojených státech. Jedním z prvních byl Etický kodex ICMA (The International City Management Association Code of Ethics) z roku 1924. Jeho cílem bylo ulehčit vztahy mezi jednotlivci v dané profesi, spíše než vymezit vztah k veřejnosti. Tento kodex byl několikrát upravován do podoby určitých pravidel morálního chování.

Jinými uznávanými etickými kodexy správy jsou např. Etický kodex Americké společnosti pro veřejnou správu ASPA (The American Society for Public Administration Code of Ethics) ze dne 27. 31. 1985 nebo Etický kodex Mezinárodní asociace při řízení měst ICMA (International City Management Association), schválený v roce 1987.

Etický kodex je morálním pravidlem a vzhledem ke konstrukci našeho právního řádu není dost dobře možné vyžadovat jeho plnění pod hrozbou sankce. V případě morálních norem, které nejsou součástí práva, je jedinou možnou sankcí morální odsouzení určitého jednání jedince ostatními.

Smysl etického kodexu spatřuji v zavedení takových pravidel, která budou závazná pro všechny zaměstnance orgánů veřejné správy. Etické chování musí být spojeno nejen s objektivními pravidly v rámci etických kodexů, ale také se subjektivním pocitem jednotlivce, jak by se měl v určitých situacích chovat.

V etickém kodexu také spatřuji prostředek zajišťující každodenní aktivity veřejné správy odpovídajícím zásadám v něm zakotveným. Je zřejmé, že právě etické kodexy mohou napravit už teď dost „pošramocenou“ pověst veřejné správy tím, že veřejně deklaruje závazek řídit se etickými hodnotami kodexu, ale tento závazek bude kontrolován a z nedodržování těchto norem budou vyvozovány patřičné důsledky.

Jak by měl tedy obecně vypadat Etický kodex veřejné správy?

Předpokládejme, že každý zaměstnanec veřejné správy by měl:

- na svém pracovním úseku postupovat v souladu s platnými právními předpisy České republiky,
- hledat a využívat stále efektivnější a ekonomičtější způsoby plnění veřejných úkolů,
- nikdy nezneužívat výhod a oprávnění plynoucí z funkčního postavení, ať už za úplatu nebo bezplatně,
- k vyřizování záležitostí občanů přistupovat s ochotou, vstřícností a citlivostí,
- být si vědom, že práce zaměstnance v oblasti veřejné správy znamená především službu veřejnosti.

Ve veřejné správě je důležité, aby její zaměstnanci dokonale rozuměli povaze své individuální odpovědnosti v procesu rozhodování, aby byli opravdu odpovědnými úředníky, a dále, aby organizace, v níž pracují, usnadnila jejich správní uvážení tím, že zajistí, aby správní úředník měl příležitost chovat se odpovědně.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ke smysluplné formulaci kodexů etiky je zapotřebí rozsáhlé identifikace hodnot, ať vnitřních, nebo explicitních. Identifikace hodnot a etických principů je nedílnou součástí efektivního a účinného jednání, nejlepšího využití veřejných zdrojů a stimulace kreativních a inovativních schopností pracovníků

Orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku.

Vztah české veřejnosti k veřejným institucím se však vyznačuje určitou krizí důvěry. Značná část našich spoluobčanů není připravena (nebo se nechce) přímo se osobně podílet na řešení veřejných záležitostí.

Neodpustím si dodat ještě to, že každodenní praxe nás přesvědčuje o tom, že jakkoli dobře zpracovaná norma chování pracovníků ve veřejné správě nepostačí, nejsou-li sami dostatečně etičtí a vnitřně motivováni. S tím souvisí i adekvátní stimulace pracovníků a jejich kontrola, zda jsou platná pravidla důsledně dodržována. Formální proklamace etických postojů může jenom zpomalit odhalení skutečné povahy organizace a pracovníka, nemůže ji však pouze předstírat dlouhodobě.

Závěr

Etický kodex je podzákonný předpis, kolektivně dobrovolně přijatý (volenými funkcionáři) nebo shora nařízený (pro zaměstnance veřejné správy), který má tvořit vodítko pro chování a rozhodování veřejných činitelů zejména s důrazem na nestrannost a předcházení střetu zájmů a obecně na čestné a slušné chování vůči občanům i vlastním kolegům.

Etický kodex by měl být vytvářen kolektivně a přijat konsensuálně všemi osobami, které se jím budou řídit, aby chápali jeho obsah i důležitost a brali ho skutečně „za svůj“. Etické kodexy jsou velice různorodé a neexistuje žádná oficiální šablona pro jejich podobu.

Spíše vidím problém v tom, jak vhodným způsobem zjišťovat skutečné dodržování etického kodexu. A v tomto směru vidím značnou šanci v kontrolním systému a především v systému vzdělávání pracovníků veřejné správy v oblasti dodržování etického kodexu.

Kontrolní systém v dodržování etických zásad ve veřejné správě shledávám mnohdy jako nedostatečný. Součástí pravidelného pracovního hodnocení pracovníků bývá zpravidla „jakési“ dodržování etických norem chování, které však prakticky kontrolováno není. Ke zlepšení situace může také pomoci pravidelné školení v oblasti etického chování, které s sebou přináší výhody jak pro organizaci tak pracovníka samotného. Vedle dobré a otevřené komunikace, příznivého pracovního prostředí, zvýšení loajality pracovníků je to hlavně zlepšení obrazu organizace v očích veřejnosti a zlepšení výkonu organizace.

Doporučuji tedy, aby orgány veřejné správy věnovaly větší pozornost kontrolnímu systému v oblasti dodržování zásad etického kodexu včetně

kontroly lidských zdrojů. Výsledky této kontrolní činnosti spolu s revizí etických kodexů by mohly vytvořit moderní etické kodexy. Pokud chceme, aby etické kodexy plnily efektivně svoji funkci, doporučuji, aby tyto se staly obecně závaznými právními normami včetně sankcí za jejich nedodržování. Pouhopouhé doporučení v některých případech je, dle mého názoru, zcela nedostačující.

Na závěr chci podotknout, že etické chování zaměstnanců veřejné správy včetně politických činitelů, by mělo být jak v zájmu široké občanské veřejnosti, tak i v zájmu odborné veřejnosti. Vzhledem k tomu, že zaměstnanci veřejné správy vykonávají veřejnou službu pro občany České republiky, hospodaří s veřejnými zdroji a jsou odpovědní za fungování orgánů veřejné správy je předpoklad etického chování na místě.

Literatura

- [1] DENHARDT, Robert B a Janet Vinzant DENHARDT. *Public administration: an action orientation*. 6th ed. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, c2009, 487 s. ISBN 04-955-0282-0.
- [2] MENZEL, Donald C. a Janet Vinzant DENHARDT. *Ethics management for public administrators: building organizations of integrity*. 6th ed. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, 2007, 487 s. ISBN 978-076-5618-146.
- [3] BÍLEK, Petr. Občanská výchova. *Literární noviny*. Praha: Společnost pro Literární noviny, 2010, roč. 21, č. 30-31, s. 2. ISSN 1210-0021.
- [4] DOLISTA, Josef a Roman JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, 122 s. ISBN 80-867-0820-9.
- [5] LEŠTINSKÁ, Vlasta. *Personalistika ve veřejné správě: (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 177 s. ISBN 80-210-3984-1.
- [6] SAINT-MARTIN, Denis, Thomson Fred (ed.). *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*. 1. ed. Amsterdam [u.a.], 2006, 487 s. ISBN 978-076-2312-269.

- [7] *Řízení konfliktu zájmů ve veřejném sektoru: jak na to*. Překlad Petra Holovkové. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2006. 102 s. ISBN 80-239-6191-8.
- [8] *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Richard A. Chapman (ed.), přeložila Olga Vidláková. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2003. 262 s.
- [9] FILIPOVÁ, Miroslava. Co ovlivňuje chování a jednání (úředníka). *Moderní obec*. 2002, roč. 8, č. 1. ISSN 1211-0507.
- [10] [10] MĚRTLOVÁ, Libuše, MORÁVKOVÁ, Magda. *Veřejné finance v České republice*. 1. vyd. Jihlava: VŠP 2011, 105 s.

Kontaktní údaje

Ing. Věra Nečadová,
Akademický pracovník Vysoké školy polytechnické v Jihlavě
Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje
Tolstého 16, 586 01 Jihlava
Tel.: 56 71 41 149 (56 71 41 111)
Mobil: 602 55 48 24
e-mail: necadova@vspj.cz

Finanční a občanská gramotnost - základní kompetence každého občana

Ivan Noveský

Abstrakt

Občan bez základních kompetencí v oblasti finanční a občanské gramotnosti není konkurenceschopný. Je ohrožen předlužením a sociálním vyloučením, není přínosem ani pro svůj region, ani pro stát. Jeho šance na uplatnění na legálním trhu práce jsou minimální.

Klíčová slova

Základní kompetence; finanční a občanská gramotnost; prevence předlužení a sociálního vyloučení; konkurenceschopnost a trh práce

1. Finanční a občanská gramotnost - proč?

Proč musí umět člověk číst a psát - zkrátka být gramotný? Proč musí být občan finančně a občansky gramotný? Byly doby, kdy znalost písma a počtů byla doslova výsadou určitých privilegovaných skupin. Kdo nebyl gramotný, v prapůvodním slova smyslu, t.j. neuměl číst a psát, patřil automaticky do nižších společenských tříd, ale zdaleka to nemuselo znamenat sociální vyloučení. Pouze pro něho nebyla v těch privilegovanějších vrstvách šance na uplatnění.

Dnes je naopak negramotný člověk výjimkou. Dnes již nikdo nepřemýšlí, zda umět číst a psát je potřeba či nikoliv, člověk, který neumí číst a psát je buď sociálně vyloučen či na pokraji sociálního vyloučení. Číst a psát se učí všichni a povinně již od útlého věku.

Změna společenského a ekonomického systému, spolu s rozvojem technologií, zejména informačních, však vytvořila potřebu občanské gramotnosti, která se stává základní prevencí sociálního vyloučení. Mezi základní části občanské gramotnosti patří zejména počítačová gramotnost a finanční gramotnost.

Chce-li již dnes být občan plnohodnotným občanem, t.j.- občanem, který umí využívat všech možností, které mu poskytuje např. elektronizace

státní správy (E-stát), musí být být počítačově gramotný. Občan sice stále může přežívat bez počítačové gramotnosti, ale sám se připravuje o různé možnosti a zejména o informace. S počítačovou gramotností se proto již smiřují všechny skupiny obyvatel, včetně nejstarší generace obyvatel. Pro některé skupiny občanů (např. studenti) je již zcela nezbytná a její absence je doslova vylučuje, např. systém přihlašování na zkoušky. Nemluvíme o nejmladší generaci, která již žije prakticky ve virtuálním světě sociálních sítí - ať již facebook, twitter-, kam se plynule přesunula z internetového světa.

Spolu s novými technologiemi přišla náhle i zásadní změna platebních zvyklostí. Masivní přechod k virtuálním penězům - bezhotovostní platební styk, platební karty. Zásadní změna výchovy občanů z prvorepublikové a paradoxně i socialistické výchovy k šetření, ke střídmosti i náhledu na život na dluh, způsobila masivní zadlužování a následně předlužování občanů, obcí i státu. Spolu s rozvojem platebních a informačních technologií a agresivním marketingem, dokonce i ve veřejnoprávních médiích, začalo v polovině prvního desetiletí tohoto století docházet k dramatickému nárůstu předlužených občanů. Mladší generace již neměla ani šanci se naučit hospodařit s konkrétními t.j. hotovými penězi. Kromě toho, že je to nikdo neučil ve škole, selhávala, až na výjimky, i domácí výchova. Opakovaně publikované astronomické schodky státního rozpočtu u mnohých vzbudily dojem, že "na dluhy neprší" a 100x a 1000x opakované heslo o bezpečných půjčkách přímo nutilo občany si půjčovat a následně se předlužovat, čemuž mnozí v absolutní finanční negramotnosti samozřejmě podlehli.

Pro ilustraci mnohasetmiliardových objemů v bussinesu s půjčkami a úvěry nejlépe slouží informace, že pouze na reklamy na různé půjčky, úvěry, apod. bylo v letech 2008 a dále vynakládáno každoročně více než 1, 2 miliardy českých korun. V současné době jsou tyto částky údajně ještě vyšší. Proto se ani nelze divit, že organizované skupiny s tichým souhlasem státu využily změn legislativy, která se přechýlila z jednoznačně nevýhodného postavení věřitele v 90-tých letech minulého století do nynějšího jednoznačně nevýhodného postavení dlužníka. Česká legislativa tradičně postupuje metodou ode zdi ke zdi. Tak jsme dospěli do stavu, kdy soukromý exekutor pod ochranou státu, komukoliv ze zde přítomných může cokoliv doslova beztrestně ukrást, pardon "exekučně zabavit", a ten se pak může vylučovací žalobou marně dožadovat vrácení majetku, který je již mezitím "přesunut" úplně jinam.

A pokud je dotyčný poškozený odhodlán svůj majetek, na který má řádné doklady, bránit svým tělem, pak za "napadení" veřejného činitele riskuje nepodmíněný trest odnětí svobody. Stejně tak se nelze divit, že podvody s biankosměnkami, falešnými účty, atd., atd. dosahují miliardových částek. Co však již je mimo jakékoliv chápání a ohrožuje podstatu státní moci a státu jako takového, je absolutní ztráta etiky a ztráta důvěry občanů. Jak je možné, že jsou uvaleny exekuce na dvouleté děti, vytvářeny smlouvy na několikadenní děti, apod.? Rozhořčení okradených občanů na stát, který nedokáže ochránit své slušné občany, své slabé, kteří se neumějí a nemohou bránit, přerůstá v občanskou nespokojenost a může přerůst až v občanskou neposlušnost. Na odborné konferenci "Finanční gramotnosti proti sociálnímu vyloučení jako jednomu ze zdrojů extremismu" konané v Karlových Varech 28. 8. 2009 mimo jiné zaznělo: *"Krise vyostřuje napětí ve společnosti a posiluje všechny extremisty, protože jak napsal Francois Villon: "...a vlky z lesů žene hlad". Pokud budeme mít v ČR deset milionů finančně gramotných lidí, problémy s extremismem budou nepochybně menší a nejen s extremismem."* (2).

V prosinci 2007 byly Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Ministerstvem financí a Ministerstvem průmyslu a obchodu schváleny Standardy finanční gramotnosti, které jasně vymezují minimální rozsah vzdělávání finanční gramotnosti pro děti i dospělé. Snažíme se již od listopadu 2007 prosazovat zajištění systémového vzdělávání finanční gramotnosti všech věkových skupin obyvatelstva. V létě 2008 se podařilo na 2.500 dlouhodobě nezaměstnaných na Mostecku a Ostravsku v pilotním projektu Ministerstva práce a sociálních věcí "Malá finanční gramotnost" ověřit velký zájem občanů o toto vzdělávání. Další pilotní systémové projekty na vzdělávání finanční gramotnosti, např. Lektoři finanční gramotnosti, o které byl velký zájem na straně vzdělávacích firem (v otevřené soutěži soutěžilo 5 renomovaných firem, včetně členů Velké pětky), tak ze strany odborníků ze státní, soukromé i nestátní neziskové sféry. Tyto projekty byly pod mediálním a dalším tlakem "půjčovací lobby" k velké lítosti odborníků na sociální práci a ke škodě občanů i české ekonomiky, bez náhrady zrušeny.

V České republice nikdo oficiálně nezkoumá, kolik stojí finanční negramotnost a její dopady české daňové poplatníky. Ve Velké Británii, která dle mého názoru není chudší než Česká republika, tyto náklady pravidelně zkoumají, stejně jako náklady na bezdomovce, apod. Pokud britští daňoví poplatníci ročně musí z titulu finanční negramotnosti ročně

oželet 2,6 miliardy liber (1), kolik miliard českých korun asi musí oželet čeští daňoví poplatníci z titulu finanční ngramotnosti v ČR?

2. Vzdělávání občanské a finanční gramotnosti v ČR včera a dnes

Počítačová gramotnost se stala již běžnou součástí našeho života a ve velkém se využívá i zdrojů z ESF a dalších zdrojů, které jsou určeny k rozvoji lidských zdrojů a konkurenceschopnosti. Počítačová gramotnost, která mnohde přerostla do virtuálního života v sociálních sítích, se již u mladé generace dostává do druhého extrému. Mnoho mladých ztrácí základní sociální dovednosti - zejména schopnost osobní komunikace.

Proto, cokoliv lze udělat na internetu či sociální síti, je jednoduché, triviální. Pokud ale mám někam zajít a říci "Dobrý den, jmenuji se... a prosím Vás, můžete mně..." a prokázat se např. občanským průkazem, je to složité. Typickým příkladem budiž příprava jednoho z průzkumu finanční gramotnosti renomovaným ústavem, na které jsem se podílel a "zíral". Zřízení běžného účtu v bance, kde řeknu, co chci, předložím občanský průkaz a pouze podepíšu dokumenty připravené bankovním úředníkem, bylo mladými (podotýkám, velmi renomovanými a mediálně známými) ekonomy považováno za jednu z nejsložitějších operací, vyžadující hluboké znalosti finanční gramotnosti. Naopak internetové bankovníctví, které již vyžaduje určité znalosti a dovednosti, považovali titíž ekonomové za snad nejsnazší operaci vůbec.

Počítačová gramotnost je v současné době průběžně zajišťována a navíc je konsensuelně přijímána, protože neohrožuje obchodní zájmy žádných skupin. Navíc podporuje obchod s počítači, chytrými telefony a další technikou, je tedy úplně všemi obchodními skupinami i vládou dlouhodobě podporována.

Zcela jiná je však stále situace ve vzdělávání finanční gramotnosti. Finanční gramotnost stále vážně ohrožuje zájmy silných obchodních skupin, stejně jako tomu bylo v roce 2008. Díky ekonomické krizi, která neminula českou kotlinu, jak mnozí odborníci předpokládali a marně doufali a která naplno v ČR udeřila na konci roku 2008 a která zvýraznila potřebu vzdělávání finanční gramotnosti a podle zákona akce a reakce i zintenzivnila útoky na finanční gramotnost a její nositele. I proto skupina

odborníků na finanční gramotnost již od roku 2009 připravovala a v roce 2011 založila Asociaci finanční a občanské gramotnosti s těmito cíly:

- Zajistit volný přístup občanů ke vzdělávání občanské gramotnosti a finanční gramotnosti jako základní kompetenci každého občana ČR.
- Kvalitně vzdělávat finanční i občanskou gramotnost včetně certifikace lektorů, odborné literatury a netradičních forem výuky.
- Vytvářet občanské uvědomění pro udržení sociální soudržnosti a jako základ občanského státu.
- Vychovávat občany k odpovědnosti za společnost i vlastní život v rámci občanské gramotnosti.
- Zabránit předlužování a souvisejícím jevům, které ochuzují nebo přímo okrádají občany i stát a zvětšují zadlužení České republiky.
- Omezit a zastavit šíření sociálního vyloučení, extremismu, rasismu, právního nihilismu a dalších jevů ohrožujících podstatu právního státu a demokracie.

V současné době je vzdělávání finanční gramotnosti pro děti trpěno a pro některé skupiny dětí některými zájmovými skupinami dokonce i mírně podporováno. Příkladem budiž např. projekt Finanční gramotnost pro dětské domovy (www.fgdd.cz), sice finančně opakovaně silně okleštěný, ale přesto realizovaný ve 150 dětských domovech.

Různé formy zainteresování dětí - žáků do problematiky finanční gramotnosti - např. formou odehraných 120 divadelních představení (www.fgdivadlo.cz), mohly být realizovány pouze díky soukromým donátorům. Dlouhodobá pozitivní odezva dětí i pedagogů na tato představení je však velmi výrazná např. i na konferenci Inovace výuky (www.hyl.cz).

Zájem žáků i pedagogů o finanční gramotnost se projevuje např. i účastí v Soutěži Finanční gramotnost (www.fgsoutez.cz). Ve třech ročních této celostátní, ve dvou kategoriích realizované, čtyřkolové (školní, okresní, krajská a celorepubliková kola) soutěže vyhlášené Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR v kategorii A, soutěžilo již více než 108 tisíc žáků z celé České republiky.

Úroveň vlastního vzdělávání finanční gramotnosti na jednotlivých školách je velmi různá - od špičkové výuky přes učení se definic až po úplný

nezájem. Vždy záleží na konkrétním pedagogovi, který se finanční gramotnosti věnuje. Rovněž závisí i na vedení školy a jeho prioritách. Úroveň vzdělávacích pomůcek je též velmi rozličná, mnohde záleží na donátorech, kteří rozesílají učebnice a odborné publikace k finanční gramotnosti na jednotlivé školy, např. Česká národní banka a členové Asociace finanční a občanské gramotnosti, (COFET, a. s. a další).

Vzdělávání finanční gramotnosti pro dospělé je však stále popelkou, která vyžaduje značné finanční prostředky a součinnost státu a jeho orgánů. Bez peněz a bez součinnosti zůstane finanční gramotnost stále popelkou a občané budou bez základních kompetencí.

3. Vzdělávání občanské a finanční gramotnosti v ČR zítra

Záleží na tom, zda stát a samospráva chce mít konkurenceschopné nepředlužené občany. Občany schopné uplatnit se na legálním trhu práce. Záleží na tom, zda stát a samospráva chce mít spokojené občany, kteří budou mít zájem vytvářet společenské hodnoty a občanskou společnost. Pokud má státní správa a samospráva zájem o plnohodnotné občany, pak se nemusíme o budoucnost vzdělávání občanů ve finanční gramotnosti vůbec obávat.

Problematiku udržení kvality vzdělávání finanční gramotnosti a zabránění zneužívání výuky finanční gramotnosti k prodeji např. pojistek, apod. garantuje k tomu založená Asociace finanční a občanské gramotnosti. Člen Asociace finanční a občanské gramotnosti o.p.s. FINANČNÍ GRAMOTNOST navíc již třetím rokem připravuje vytvoření certifikační autority COFIG pro certifikování lektorů finanční gramotnosti I. a II. stupně.

Počítačová gramotnost jako součást občanské gramotnosti má budoucnost zajištěnu a pokud se podaří zajistit udržení kvality vzdělávání počítačové gramotnosti, neměl by být žádný problem v této oblasti.

V oblasti občanské gramotnosti však čeká státní správu a samosprávu těžký úkol implementace nového občanského zákoníka do každodenního života občanů, samosprávy a státu. Rozsah nového občanského zákoníka téměř 3x převyšuje rozsah občanského zákoníka prvorepublikového a předúnorového Československa. Nový občanský zákoník zásadně mění, pro všechny občany dlouhodobě zažitá principy občanského soužití, a používá i nova slova, nebo slova v českém jazyce nepoužívaná. Proto bude prvních několik let doslova a do písmene

krušných. Dlouhou dobu nebudou žádné judikáty k novému občanskému zákoníku a komentáře, nyní intenzivně připravované, se mohou v praxi podstatně lišit od konkrétních rozhodnutí konkrétních soudů, vznikne určité právně- výkladové vákuum. I proto chystá Asociace finanční a občanské gramotnosti již tradiční Pátou konferenci k finanční gramotnosti 16. 11. 2012 v Praze pod názvem “Nový občanský zákoník - základ občanské gramotnosti”

4. Závěr

Vzdělávání finanční gramotnosti pro dospělé je stále popelkou, která vyžaduje nejen značné finanční prostředky, ale i součinnost státu a jeho orgánů. Je v základním zájmu státní správy i samosprávy mít občany v regionu i celém státu konkurenceschopné, t.j. mít občany se základními kompetencemi, mezi které patří občanská a finanční gramotnost. Finanční gramotnost je současně nejefektivnější prevencí proti předlužení a následnému sociálnímu vyloučení.

Literatura

- [1] Britská obchodní komora - Mr. George Smid - Druhá mezinárodní konference k finanční gramotnosti – konaná v Praze 27. 11. 2009 pod názvem „Českým příspěvkem k Evropskému roku boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení by mohlo a mělo být 10 milionů finančně gramotných občanů České republiky“
- [2] Konference „Finanční gramotností proti sociálnímu vyloučení jako jednomu ze zdrojů extremismu“ konaná pod záštitou hejtmana Karlovarského kraje v Karlových Varech 28. 8. 2009
- [3] Slabikář finanční gramotnosti - prof. Vybíhal a kol., 2. aktualizované vydání, Praha 2011

Kontaktní údaje

Ing. Bc. Ivan Noveský
Prezident Asociace finanční a občanské gramotnosti, o. s.
Vyšehradská 320/49, 128 00 Praha 2
web: www.afog.cz
e-mail: novesky@afog.cz
tel.: 777 57 33 00

Dopad krize do veřejných rozpočtů v ČR

Jitka Peková

Abstrakt

Veřejné rozpočty v ČR jsou významným nástrojem financování rozvoje na úrovni krajů i obcí. Při akcentaci zásady spolufinancování jejich účast na financování rozvoje umožňuje využít i dotací ze strukturálních fondů EU. Krize posledních let ovlivňuje jak rozpočtové příjmy veřejných rozpočtů, tak rozpočtové výdaje. Praktickým problémem je, jak nedostatek finančních prostředků ovlivňuje dlouhodobý rozvoj.

Klíčová slova

veřejné rozpočty, regionální a stabilizační politika, nástroje financování rozvoje na úrovni krajů a obcí, nástroje veřejných financí, sociálně-ekonomický rozvoj regionu, dynamika příjmů a výdajů státního rozpočtu, transfery a půjčky ze státního rozpočtu, finanční prostředky z EU.

Úvod

Významné postavení v hospodářské politice státu i v municipální (komunální) politice má regionální politika a její spojení se stabilizační politikou státu. V rámci EU je součástí politiky soudržnosti, EU koordinuje zaměření regionální politiky v členských zemích, ovlivňuje ji zejména prostřednictvím toku finančních prostředků ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti. Cílem je snížení disparit v ekonomickém a sociálním rozvoji regionů, mikroregionů.

Ve vyspělých zemích EU se na úrovni státu využívají různé finanční nástroje veřejných financí, zejména nástroje přerozdělování finančních prostředků ve prospěch problémových regionů – dotace, subvence apod. na podporu programů ekonomického rozvoje, na financování rekvalifikačních programů, stabilizace na trhu práce v problémových regionech apod. V rámci úvěrové politiky se využívají i zvýhodněné úvěry s nižší úrokovou sazbou, většinou dotovanou ze státního rozpočtu, na podporu podnikání, v posledních letech zejména malého a středního podnikání.

I v ČR se na podporu regionální politiky využívají především nástroje veřejných financí, a to jak na úrovni státního rozpočtu, tak na úrovni rozpočtů jednotlivých článků územní samosprávy. Nicméně především obce a kraje se potýkají s problémy vyčlenit ve svých rozpočtech potřebný objem finančních prostředků na zajištění odpovídajícího podílu vlastních finančních prostředků jako podmínky pro získání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU.

Ačkoliv se stále zdůrazňuje postavení měst a obcí jako základního územního samosprávného celku a jejich rozvoj, postupně se věnuje pozornost rozvoji regionů. Významné místo v tomto úsilí mají kraje, jejich dlouhodobé plány rozvoje, které konzultují s obcemi na svém území.

Programy rozvoje obcí a krajů se opírají o strategické plánování, dlouhodobou koncepci sociálně-ekonomického rozvoje obce, mikroregionu, kraje s definovaným cílem a nástroji dosažení cíle, a to včetně finančních nástrojů, s vazbou na územní plánování. Finančními nástroji v širším slova smyslu jsou jednotlivé druhy rozpočtů, resp. i jejich provázanost s rozpočtovým výhledem. Problémy s neplněním daňových výnosů, jako hlavního zdroje financování záměrů sociálně ekonomického rozvoje, krajů, mikroregionů pak negativním způsobem ovlivňují udržení dlouhodobých koncepcí rozvoje krajů, ale i mikroregionů v krajích v posledních letech. Zároveň ohrožují potřebu vyčerpat potenciální zdroje z fondů EU (vedle jiných příčin – administrativně kontrolních).

Výsledky a diskuse

Předpokladem aktivní rozpočtové politiky kraje ovlivňující rozvoj celého regionu jsou dostupné finanční zdroje. Jednou z úloh územních financí, a tedy i financí krajů, je najít finanční prostředky, které by mohly být využity pro přerozdělování v rámci území a dosažení srovnatelného sociálně-ekonomického rozvoje regionů uvnitř státu.

Územní finance na regionální úrovni musí proto prostřednictvím finančních toků zohledňovat zvláštnosti regionálního rozvoje a jeho problémy, strukturu a řízení regionálního veřejného sektoru, případně i lokálního veřejného sektoru, a možnosti jeho financování, ale i možnost využít k rychlejšímu sociálně-ekonomickému rozvoji kraje i kapacity a finanční prostředky soukromého sektoru.

V ČR je na úrovni krajů problémem napjatost jejich finančního hospodaření, zatím relativně malý objem rozpočtových zdrojů pro

poskytování podpor – dotací na rozvoj obcí a mikroregionů, rozvoj příhraničních oblastí, které zasahují do území kraje. Dlouhodobý sociálně ekonomický rozvoj obcí, resp. sdružení obcí v rámci mikroregionů, je financován především z jejich zdrojů, z velké většiny pocházejících z daňových příjmů, případně z transferů ze státního rozpočtu a některých státních fondů, které umožňují zajistit i spolufinancování při čerpání zdrojů z fondů EU.

Rozvojové aktivity obcí a krajů determinují rozpočtové zdroje, resp. vývoj v celé rozpočtové soustavě, neboť s postupující mírou fiskální decentralizace obce a kraje získávají významnou část daňových výnosů ale také transfery ze státního rozpočtu, případně i státních fondů. Významné jsou i finanční prostředky získávané na financování rozvojových projektů z fondů EU. Nicméně při respektování zásady spolufinancování se musí příjemce, jak obec, tak kraj, spolupodílet na financování, často s využitím návratných příjmů (které jsou využívány i v etapě předfinancování).

Rozvojové aktivity obcí i krajů tudíž z dlouhodobého hlediska ovlivňuje hospodaření v celé rozpočtové soustavě. Hospodářská krize se nevyhnula ani hospodaření státu, obcí a krajů, negativně ovlivnila jak příjmovou stránku veřejných rozpočtů, tak výdajovou stránku.

Daňové příjmy¹² státního rozpočtu a územních rozpočtů rostly od roku 2001, resp. od 2002 i v rozpočtech krajů, byť rozhodující druh příjmů v rozpočtech krajů jsou stále dotace, a to zejména ze SR. V příjmech kapitoly všeobecná pokladní správa (VPS) ve SR se v minulých letech projevil pokles plnění daňových příjmů a příjmů z cel, jako důsledek hospodářské krize. U sdílených daní se projevil i v rozpočtech obcí a krajů.

¹² Podle GFS 2001 jsou u příjmů a výdajů vyčleněny operace, které se vztahují k nákupu a prodeji nefinančních aktiv.

Tabulka č. 1: Příjmy z daní ve státním rozpočtu a v územních rozpočtech v letech 2001–2010 (mld. Kč)

Rok	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Daňové příjmy	464,42	499,51	535,92	574,64	644,11	657,82	736,62	764,87
z toho územní rozpočty	88,84	109,72	118,89	122,50	168,52	172,90	187,43	204,24
V příjmech z daní:								
- DPH	151,88	155,21	164,85	181,78	206,89	218,12	235,04	254,79
z toho územní rozpočty:	29,77	36,05	38,73	41,40	60,07	64,60	68,42	76,97
- spotřební daně ¹	76,30	79,49	84,18	95,84	110,56	119,55	138,93	133,02
z toho SFDI:	10,49	10,88	11,42	13,05	6,94	7,00	7,34	7,49
- clo ²	10,01	9,77	10,25	4,90	1,25	1,22	1,44	2,20
- DPPO	92,54	106,12	116,35	119,79	144,50	141,77	166,42	187,62
z toho územní rozpočty ³	23,19	28,82	31,64	34,19	44,53	46,30	51,67	60,45
- DPFO	104,58	115,19	123,95	133,32	142,41	136,79	151,46	143,31
Z toho územní rozpočty	25,85	32,26	34,39	38,11	47,66	45,20	52,31	48,36
- daň z nemovitostí ⁴	4,57	4,58	4,83	4,92	4,97	4,97	4,96	5,10
- daň děd., daň dar. a daň z převodu nem.	6,42	7,86	8,77	10,38	8,11	8,52	10,58	10,41
- silniční daň a dálniční poplatek ⁵	7,00	7,41	7,80	8,19	8,23	8,72	8,34	8,76
- ost. daně a poplatky	11,12	13,87	14,93	15,51	16,89	18,16	19,45	19,65

Rok	2009	2010	2011
Daňové příjmy	680,63	711,21	726,20
Z toho územní rozpočty	180,34	187,98	187,16
V příjmech z daní:			
- DPH	252,73	268,50	274,35
Z toho územní rozpočty:	76,01	80,68	82,46
- spotřební daně ¹	131,07	138,27	146,57
Z toho SFDI:	7,23	7,41	7,36
- clo ²	1,40	1,66	1,73
- DPPO	127,14	129,59	123,32
Z toho územní rozpočty ³	43,81	43,29	41,03
- DPFO	127,39	131,08	133,70
Z toho územní rozpočty	41,74	43,59	43,09
- daň z nemovitostí ⁴	6,32	8,66	8,61
- daň děd., daň dar. a daň z převodu nem.	8,06	7,68	11,72
- silniční daň a dálniční poplatek ⁵	7,70	7,80	8,24
- ost. daně a poplatky ⁶	18,82	17,97	17,95

- ¹ Specifické spotřební daně. Od roku 2001 je část výnosu spotřební daně z minerálních olejů příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury.
- ² Po vstupu ČR do EU je 75 % vybraného cla odváděno do rozpočtu EU.
- ³ Včetně DPPO placené obcemi a kraji, která je příjmem příslušné obce, kraje.
- ⁴ Daň z nemovitostí je příjmem rozpočtů obcí.
- ⁵ Silniční daň a dálniční poplatek je od roku 2001 příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury.
- ⁶ Včetně správních a soudních poplatků, poplatků za znečišťování životního prostředí a místních poplatků (které jsou příjmem obcí).

Pozn.: Příjmy z daní, včetně správních a soudních poplatků a poplatků za znečišťování životního prostředí, tzn. bez pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a bez veřejného zdravotního pojištění.

Pramen: *Státní závěrečné účty. Část „C“ a „F“*. MF ČR. *Bilance příjmů a výdajů okresních úřadů a obcí (včetně DSO) podle územních celků a stupňů za léta 1997 – 2000*. MF ČR; *Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů za léta 2001 – 2005*. MF ČR; *Bilance příjmů a výdajů obcí, DSO, krajů podle územních celků a stupňů a RRRS za léta 2006 – 2009*. MF ČR.

Pokles daňových příjmů neeliminována provedená fiskální opatření – například dílčí změny v konstrukci spotřebních daní, zejména nejvýnosnější DPH. V letech 2009 – 2010 se plán výnosu daní neplnil, i když v roce 2010 došlo k určitému zlepšení, zejména u daní z příjmů a meziročně došlo v roce 2010 u většiny daní k růstu daňového výnosu.

Tabulka č. 2: Vývoj daňových příjmů v letech 2008 – 2010 (mld. Kč, %)

Rok	2008	2009	% plnění	Index 2009/2008 (%)	2010	% plnění	Index 2010/2009 (%)	2011	% plnění	Index 2011/2010 (%)
Daňové příjmy	764,87	680,63	81,4	89,0	711,21	94,5	104,5	726,20	95,6	102,1
Z toho:										
- DPH	254,79	252,73	90,7	99,2	268,50	99,1	106,2	274,35	98,2	102,2
- spotřební daně ²	133,02	131,07	86,3	98,5	138,27	92,7	105,5	146,57	98,8	106,0
- clo	2,2	1,40	87,3	63,4	1,66	127,8	118,9	1,73	143,9	104,0
- DPPO	187,62	127,14	65,8	67,8	129,59	86,3	101,9	123,32	97,3	95,2
- DPFO	143,31	127,39	78,2	88,9	131,08	97,7	102,9	133,70	88,5	102,0
- daň z nemovitostí	5,10	6,32	98,8	124,0	8,66	90,2	137,0	8,61	88,8	99,4
- daň dědic., daň dar. a daň z převodu nemovitostí	10,41	8,06	68,3	77,4	7,68	84,4	95,3	11,72	90,1	152,6

- silniční daň	6,00	4,80	73,9	80,1	4,69	85,3	97,6	5,07	90,6	108,2
- dálniční poplatek ³	2,76	2,90	111,5	104,9	3,11	119,5	107,1	3,17	109,4	102,1
- ost. daně a poplatky	19,65	18,82	90,4	95,8	17,97	89,7	95,5	17,95	84,8	99,9

Pramen: *Státní závěrečný účet za rok 2009, rok 2010 a rok 2011, část „C“, str. 11.* MF ČR.

V těchto letech poznamenaných hospodářskou krizí zaznamenal nejmenší pokles výnos DPH, což ovlivnilo i zvýšení snížené sazby DPH, výnos spotřebních specifických daní, mezi kterými je nejvýnosnější daň z minerálních olejů (např. v roce 2010 cca 81,4 mld. Kč), a výnos daně z nemovitostí zvýšením daňové pravomoci obcí. Jedná se o typy stabilně výnosných daní.

Největší pokles daňového výnosu vykázaly v roce 2009 daně z příjmů, které jsou indukované fázemi hospodářského cyklu, zejména DPPO. Plnění plánovaného výnosu DPPO mimo DPPO placené obcemi a kraji bylo v roce 2009 pouze na 64,7 %, v roce 2010 došlo ke zlepšení – na 86,1 % a proti roku 2009 došlo ke zvýšení inkasa na 103,6 %. U DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků byl plánovaný výnos v roce 2009 splněn pouze na 85,8 %, v roce 2010 došlo ke zlepšení a meziročnímu růstu na 101,6 %. U DPFO placené na základě daňového přiznání, tzn. zejména ze samostatné výdělečné činnosti, plánovaný výnos v roce 2009 byl splněn pouze na 29,9 % (skutečný výnos dosáhl výše 7,47 mld. Kč proti plánovanému výnosu 25 mld. Kč), v roce 2010 došlo k mírnému zlepšení a meziročnímu nárůstu na 125,2 %). Hlavní příčinou byl ekonomický vývoj, nicméně pokles daňového výnosu ovlivnily i další faktory.

Legislativní úpravy v roce 2008¹³, zejména zrušení progresivních sazeb daně, zvýšení slev na dani a daňové zvýhodnění na dítě, vedle vlivu hospodářské krize ovlivnily propad daňového výnosu DPFO.

Vývoj inkasa DPFO nebyl příznivý, klesal od roku 2008, i když v roce 2010 mírně vzrostl proti roku 2009, což ovšem nelze chápat jako signál lepší se hospodářské situace, jak ukázal rok 2011 a začátek roku 2012. Relativně vyšší růst inkasa DPFO v roce 2010 byl zejména způsoben

¹³ Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 2/2009 Sb.

poklesem vyživovaných dětí a poklesem daňového zvýhodnění, růstem daňových bonusů zaměstnavatelům¹⁴.

U DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků pokles výnosu daně ovlivnil další růst nezaměstnanosti v roce 2010, výrazněji nerostla průměrná mzda. U DPFO ze samostatné výdělečné činnosti byl pokles ovlivněn snižováním počtu poplatníků, nicméně naopak na růst výnosu této části DPFO působilo pozitivně v roce 2010 placení celé daně za rok 2009, neboť většina poplatníků využila v roce 2009 ustanovení, které se týkalo zrušení placení záloh na daň. Výnos této části DPFO také ovlivnily další legislativní změny od roku 2009 – možnost zavedení mimořádných odpisů, zvýšení limitu procentních výdajů na rok 2010.

Pokles výnosu DPPO byl v letech 2009 – 2010 ještě výraznější než u DPFO. Hlavním důvodem byl pokles sazby daně. Na pokles měl významný vliv i odečet ztrát. Mírný růst inkasa DPPO v roce 2010 byl ovlivněn zejména inkasem celé daňové povinnosti za rok 2009 (pokud firma využila možnost neplatit v roce 2009 zálohy na daň), což ovlivnilo výrazný nárůst inkasa v březnu a zejména v červnu (Ihůty pro podání daňového přiznání). U inkasa DPPO se projevil výrazný prostorový rozdíl.

Plánovaný výnos silniční daně byl splněn v roce 2009 pouze na 73,9 %, u daně dědické, darovací a z převodu nemovitostí pouze na 68,3 %. Plánovaný výnos daně z nemovitostí byl v roce 2009 splněn na 98,9 %. U sdílených daní – DPH a daní z příjmů byl vliv dopadu hospodářské krize na daňový výnos rozložen mezi SR územní rozpočty.

Na snížení výnosu daní mají vliv také poskytnuté úlevy – prominutí daně, prominutí příslušenství daně, které v uplynulých letech upravoval zákon o správě daní a poplatků, od roku 2011 zákon o daňovém řádu. Největší objem z těchto druhů úlev představují prominutí tzv. příslušenství daně (např. penále, úroky apod.). Například v roce 2010 bylo prominuto na daních celkem 817,4 mil. Kč, z toho u prominutí daní celkem 54,5 mil. Kč, prominutí příslušenství celkem 762,9 mil. Kč. Tradičně rozhodující podíl je u daně z příjmů právnických osob a u DPH (podrobněji SZÚ za r. 2010, část „C“, str. 12. MF ČR). Inkaso daní do rozpočtové soustavy snižují rovněž daňové nedoplatky, například v roce 2010 dosáhly 115,4 mld. Kč, z toho u tzv. nových daní zavedených v roce 1993

¹⁴ Jak vyplývá ze SZÚ za rok 2010, část „C“. MF ČR.

kumulativně od roku celkem 113,2 mld. Kč. Největší nedoplatky jsou rovněž u daní z příjmů, převažují u DPFO, a u DPH. Největší nárůst nedoplatků přitom byl v 90. letech (podrobněji SZÚ za r. 2010, část „C a G, MF ČR).

Tempo růstu výdajů státního rozpočtu už trvale předstihuje tempo růstu příjmů státního rozpočtu, takže od roku 1995 se nepřetržitě vykazuje schodek státního rozpočtu, který se stal již chronickým. Rozhodující objem výdajů SR ČR představují běžné výdaje. Běžné výdaje SR rostly velmi dynamicky, a to zejména z důvodu růstu mandatorních výdajů. Mezi mandatorní výdaje SR jsou zahrnovány i tzv. kvazi mandatorní výdaje, zejména spojené s výdaji na dluhovou službu státu - na umořování státního dluhu, dále i odvody do rozpočtu EU a dalším mezinárodním institucím, jejichž je ČR členem. ČR odvádí do rozpočtu EU část daňových příjmů – část DPH a cel a podíl z hrubého národního důchodu. Nicméně zatím ve vztahu k EU je čistá pozice ČR kladná.

Vývoj kapitálových výdajů byl nerovnoměrný, nicméně podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích je velmi nízký. Snaha o snižování deficitu SR v minulých letech vedla k mnohým úsporným opatřením ve výdajích, zejména snižováním kapitálových výdajů státního rozpočtu, včetně investičních dotací do rozpočtů obcí. K mírnému obratu došlo v posledních letech s ohledem na potřebu zajistit spolufinancování projektů financovaných z dotací z EU. Restrikce kapitálových výdajů má negativní důsledky na realizaci investic ve veřejném sektoru, a to i v lokálním a regionálním, nepříznivý dopad na další rozvoj veřejného sektoru, a to jak na státní úrovni, tak na úrovni územní samosprávy (v důsledku nízkých investičních dotací do územních rozpočtů). Nejsnáze se šetří na výdajích na investice, neboť nejsou typem mandatorního výdaje. Nicméně ani tato dosavadní restriktivní opatření ve výdajích SR nevedla k výraznějšímu snížení deficitu SR.

Současná už vleklá globální hospodářská krize a její dopad do veřejných financí vyžaduje přehodnotit strukturu mandatorních výdajů do budoucna. Proto se další restriktivní opatření ve výdajích SR připravují. Souvisí s nimi reforma sociálního zabezpečení včetně reformy zdravotnictví.

Nepříznivý vývoj dynamiky příjmů ve srovnání s dynamikou výdajů státního rozpočtu v posledních letech omezuje prostor pro optimální uplatnění nejen alokační a redistribuční funkce státního rozpočtu, ale

zejména stabilizační funkce, která vyžaduje investice (neboť roste podíl redistribučních sociálních výdajů a výdajů na dluhovou službu). Stabilizační fiskální politika je málo účinná, byť je snaha ji propojit na regionální politiku a zapojit do stabilizačního úsilí na regionální úrovni i subjekty územní samosprávy – obce, města a kraje.

Tabulka č. 3: Vývoj výdajů SR ČR podle druhového třídění v letech 2003 – 2010 (v mld. Kč)

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Výdaje celkem	808,72	862,9	922,8	1 020,6	1 092,3	1 083,9	1 167,0	1 156,8	1 155,5
Tř. 5 Běžné výdaje	751,78	796,2	843,8	915,3	976,7	978,9	1 033,8	1 026,6	1 036,6
v tom:									
Neinvestiční nákupy a související výdaje	97,43	95,4	99,5	115,9	103,0	119,5	125,8	118,6	123,4
Neinv. dotace podnikatel. Subjektům	52,04	49,2	23,3	22,1	23,7	26,1	28,5	28,1	33,3
Neinv. dotace soukrom. nezisk. a pod. org.	5,89	6,1	6,6	8,2	8,0	10,1	9,7	10,3	10,5
Neinv. Transfery veř. rozpočtům centrální úrovně	39,68	46,7	55,7	80,8	78,3	91,9	92,2	89,8	82,4
z toho:									
- státním fondům	6,72	13,2	21,9	29,2	30,6	34,6	40,6	36,9	29,5
- fondům soc. a zdrav. pojištění	32,51	33,4	33,7	44,0	47,5	47,3	48,7	52,7	52,7
Neinvestiční příspěvky PO	33,87	36,2	40,2	46,1	46,7	53,9	58,0	57,2	57,2
Neinvest. převody vlast. Fondům ¹	2,89	17,6	52,3	35,1	60,0	1,4	1,5	1,4	0,6
Neinvest. transfery obyvatelstvu	322,17	332,6	346,6	376,0	407,4	421,6	450,0	450,4	462,3
z toho:									
- sociální dávky	305,03	313,3	326,0	354,4	386,4	400,9	429,3	430,9	444,1
z toho:									
- důchody	225,96	230,9	247,4	272,9	289,9	312,5	339,8	346,2	368,1
Neinvest. transfery do zahraničí	2,16	18,3	29,0	28,9	31,1	34,3	33,8	35,1	39,4

Neinvest. transfery veř. rozpočtům územní úrovně	111,20	111,0	102,5	110,6	120,4	119,3	129,4	132,4	132,3
v tom:									
- obcím	28,56	27,6	26,5	37,3	43,0	45,9	48,3	54,0	51,3
z toho:									
- souhrnný vztah	24,36	24,9	24,6	26,1	9,2	9,4	9,6	11,9	10,2
- krajům	82,64	83,4	76,1	73,3	77,2	72,8	80,2	76,9	80,1
z toho:									
- souhrnný vztah	14,48	14,9	5,9	6,0	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1
Neinvestiční půjčky	3,64	1,3	0,04	0,003	0	0,03	0	0	0,08
z toho:									
- veř. rozpočtům územní úrovně	0,000003	1,02	X	0,002	0	x	x	X	X
Tř. 6 Kapitálové výdaje	56,94	66,7	79,0	105,3	115,5	105,0	133,2	130,2	118,9

¹ Např. do fondu kulturních a sociálních potřeb.

Pramen: *Státní závěrečné účty. Část „C“ a „G“*. MF ČR.

I když rostly transfery územním rozpočtům, zejména v posledních letech do rozpočtů krajů, kde představují cca 60% všech příjmů, od roku 2003 i do rozpočtů obcí s rozšířenou přenesenou působností (po zrušení OkÚ), měnila se jejich struktura.

Tabulka č. 4: Transfery a půjčky ze státního rozpočtu územním rozpočtům¹ v letech 2003 – 2010 (v mld. Kč)

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Celkem	126,40	127,38	112,69	129,48	138,56	133,94	156,77	171,97	161,64
V tom:									
A. Běžné:									
1. neinvestiční transfery	111,20	111,03	102,54	110,60	120,44	119,26	129,37	132,40	132,29
Z toho:									
- obcím	28,56	27,64	26,48	37,27	43,04	45,88	48,31	54,0	51,33
- krajům	82,64	83,36	76,06	73,33	77,20	72,84	80,16	76,96	80,11
2. půjčky	0,0	0,02	X	X	0	0	0	0	0
B. Kapitálové – investiční transfery	15,20	16,35	10,19	18,88	18,12	14,68	27,40	39,57	29,35
Z toho:									
- obcím:	8,63	9,29	8,37	15,67	13,40	10,51	10,99	11,04	13,31
- krajům	5,66	1,23	1,78	2,71	3,71	2,65	1,98	1,49	0,82
2. půjčky	0,89	0,11	0,04	0,003	0	0	0	0	0

Pozn.: Účelové dotace včetně dotací na sociální dávky z kapitoly MPSV (vyplácené obcemi v rámci přenesené působnosti – do konce roku 2011).

Pramen: *Státní závěrečné účty. Část "C" a „G“*. MF ČR.

Neinvestiční dotace v rámci souhrnného vztahu jsou poskytovány z kapitoly VPS, ostatní dotace jsou poskytovány z rezortních kapitol, zejména z kapitoly ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT), do roku 2011 i z kapitoly ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) jako účelová dotace na výplatu sociálních dávek. Investiční dotace plynou územním rozpočtům zejména z kapitoly ministerstva pro místní rozvoj (MMR), a to do oblasti bytového hospodářství, služeb, na územní rozvoj, z kapitoly ministerstva životního prostředí (MŽP), z kapitoly ministerstva zemědělství (MZ), zejména na pozemkové úpravy, dále z kapitoly VPS.

Od roku 2001, kdy začaly fungovat kraje jako vyšší územní samosprávné celky, jsou potřeby krajů financovány především z dotací ze státního rozpočtu, v roce 2001 je doplnily vlastní nedaňové příjmy krajů a nepatrné vlastní kapitálové příjmy. Od roku 2002 doplňují dotační příjmy v rozpočtech krajů i příjmy z podílu na DPH a daních z příjmů a správní poplatky.

Do územních rozpočtů plynou dále dotace ze státních fondů, většinou účelové investiční dotace na financování investic v lokálním a regionálním veřejném sektoru. Z nich největší objem plyne ze Státního fondu životního prostředí (SFŽP), který od roku 1996 poskytuje finanční prostředky obcím i ve formě návratné půjčky, dále ze Státního fondu rozvoje bydlení (SFRB).

Na financování rozvojových aktivit obcí a krajů se využívají i finanční prostředky z fondů EU. Na programové období 2007—2013 má ČR z evropských fondů k dispozici 26,69 miliard EUR, z nichž část získávají i obce a kraje, Praha mimo cíl 1. Na cíl konvergence je pro ČR vyčleněn největší objem finančních prostředků – 25,88 mld. EUR, tzn. 96,98%, na cíl regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost je vyčleněno 419,09 mil. EUR, tzn. 1,56 %, na cíl evropská územní spolupráce 389,05 mil. EUR, tzn. 1,46 %. Míra spolufinancování EU je ve výši 85 %, zbývajících 15 % z národních zdrojů (tzn. z rozpočtové soustavy, případně ze soukromých zdrojů).

Pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů je stanoveno pravidlo N + 3, resp. N + 2, tzn. čerpání ještě dvě následující léta po roce, na který byl přidělen příslušný objem finančních prostředků. Pro úspěšné čerpání musí příjemce zajistit svůj podíl na spolufinancování, takže ČR musí přidat na spolufinancování celkem přibližně 4 mld. EUR.

Česká republika měla v uplynulých letech kladnou čistou pozici ve vztahu k rozpočtu EU, je čistým příjemcem. Získávala finanční prostředky z Evropského fondu regionálního rozvoje (ERDF) na financování tzv. sektorových operačních programů (OP) - Integrovaný operační program, OP Podnikání a inovace, OP Výzkum a vývoj pro inovace, OP Doprava, OP Životní prostředí, přičemž OP Doprava a OP Životní prostředí zároveň byly financovány zároveň i z prostředků Fondu soudržnosti. Z ERDF plynuly finanční prostředky dále na financování tzv. regionálních operačních programů (ROP) – ROP NUTS II Jihovýchod, ROP NUTS II Jihozápad, ROP NUTS II Moravskoslezsko, ROP NUTS II Střední Čechy, ROP NUTS II Střední Morava, ROP NUTS II Severovýchod, ROP NUTS II Severozápad, OP Praha, Konkurenceschopnost, všechny OP Přeshraniční spolupráce.

Z Evropského sociálního fondu (ESF) získávala finanční prostředky na financování operačních programů: OP Lidské zdroje a zaměstnanost, OP Vzdělání pro konkurenceschopnost, OP Praha, Adaptabilita.

OP Rybářství získával finanční prostředky z Evropského rybářského fondu (EFF).

Program rozvoje venkova je financován z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD).

ČR v letech 2004 - 2009 odvedla do společného rozpočtu téměř 6,5 mld. EUR (tj. 182,5 mld. Kč) a získala z něj cca 10,2 mld. EUR (tj. téměř 280 mld. Kč). Její čistá pozice tak činí přibližně 3,7 mld. EUR (tj. 97,5 mld. Kč), což je dáno čerpáním finančních prostředků především ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti.¹⁵ ČR si vyjednala 26 operačních programů. Jak se v posledních letech ukázalo, jejich počet je zbytečně velký. V cíli Konvergence je sedm operačních programů zaměřeno tématicky (např. na dopravu, vědu a vzdělávání, zaměstnanost, životní prostředí) a sedm regionálně (7 ROPů). Územně specifické zaměření mají pražské programy a programy územní spolupráce.

Příjmy ČR z rozpočtu EU dosáhly v roce 2009 do výše přibližně 2,2 % jejího HDP, čisté příjmy ČR pak 1,2 % HDP v ČR. Nicméně v poslední době je ohroženo čerpání finančních prostředků v rámci některých operačních programů, resp. hrozí i vrácení části finančních prostředků, které již obdržela. Ukazuje to na problém v koordinaci řídicí a kontrolní činnosti zodpovědných orgánů státní správy.

Tabulka č. 5: Čistá pozice ČR v letech 2004 – 2010 (mil. EUR, mil. Kč)

	2004		2005		2006	
	mil. EUR	mil. Kč	mil. EUR	mil. Kč	mil. EUR	mil. Kč
Příjmy z rozpočtu EU:						
Strukturální akce	193,4	6 190,1	212,1	6 778,5	468,3	13 300,3
Z toho:						
Strukturální fondy	161,6	5 172,7	137,9	4 412,4	252,2	7 163,4
Fond soudržnosti	31,8	1 017,4	74,3	2 376,1	216,1	6 136,9
Zemědělství	90,8	2 813,7	398,1	12 739,3	503,5	14 251,0
Z toho:						
Tržní operace	4,7	147,3	64,0	2 048,8	64,4	1 824,5
Přímé platby	0,0	-	197,8	6 329,5	255,3	7 239,2

¹⁵ <http://www.euroskop.cz/8922/sekce/cr-a-rozpocet-eu/>; <http://www.strukturalni-fondy.cz/Informace-o-fondech-EU>

Rozvoj venkova	86,0	2 666,4	135,6	4 339,2	176,3	4 981,9
Veterinární opatření	-	-	0,7	21,8	7,4	205,4
Rybářství	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Vnitřní politiky	26,9	860,8	48,6	1 904,3	55,9	1 480,8
Z toho:						
Budování institucí	0,0	-	10,9	349,1	3,5	100,5
Komunitární programy	26,9	860,8	37,7	1 555,2	52,4	1 380,2
Předvstupní nástroje	157,1	4 960,0	72,2	3 309,8	90,4	2 568,1
Z toho						
PHARE	82,6	2 579,1	62,8	2 011,1	45,7	1 299,0
ISPA	35,8	1 146,6	-	-	44,7	1 269,0
SAPARD	38,6	1 234,3	9,3	298,6	0,0	0,0
Kompenzace	332,3	10 466,5	300,0	8 940,0	201,0	5 710,2
Celkové příjmy z R-EU	800,4	25 291,0	1 031,0	32 681,9	1 320,0	37 310,3
Celkové platby do R-EU	554,2	17 963,2	959,5	30 703,9	1 070,5	30 402,3
Z toho:						
Tradiční nástroje (cla, dávky)	58,9	1 910,1	136,7	4 373,7	149,0	4 233,0
z DPH	78,6	2 548,8	140,9	4 507,8	173,7	4 934,2
z HND	416,7	13 504,2	681,9	21 822,4	747,7	21 235,2
Čistá pozice vůči R-EU	246,2	7 327,9	71,5	1 977,9	249,5	6 908,0

	2007		2008		2009	
	mil. EUR	mil. Kč	mil. EUR	mil. Kč	mil. EUR	mil. Kč
Příjmy z rozpočtu EU:						
Strukturální akce	992,9	27 565,4	1 680,1	41 905,8	1 962,8	51 907,3
Z toho:						
Strukturální fondy	760,6	21 116,3	1 084,7	27 054,4	1 239,0	32 764,6
Fond soudržnosti	232,3	6 449,1	595,4	14 851,3	723,9	19 142,7
Zemědělství	634,9	17 626,5	584,2	14 671,2	876,0	23 167,5
Z toho:						
Tržní operace	5,5	153,2	28,4	707,9	87,4	2 312,5
Přímé platby	321,3	8 919,9	338,0	8 431,0	418,7	11 073,5
Rozvoj venkova	304,4	8 450,8	212,6	5 303,3	366,7	9 697,8
Veterinární opatření	1,8	50,0	3,3	81,7	3,1	83,1
Rybářství	1,9	52,7	1,9	47,3	0,0	-
Vnitřní politiky	56,8	1 576,9	85,6	2 134,5	87,0	2 299,4
Z toho:						
Budování institucí	10,9	302,6	1,5	37,2	2,9	75,8
Komunitární programy	45,9	1 274,3	84,1	2 097,3	84,1	2 097,3
Předvstupní nástroje	19,7	546,1	24,5	610,6	29,2	772,1

Z toho						
PHARE	-0,03	-0,9	-10,5	-262,4	-1,8	-46,6
ISPA	15,1	419,2	35,0	873,0	31,0	818,8
SAPARD	4,6	127,7	0,0	-	0,0	-
Kompence	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Celkové příjmy z R-EU	1 704,3	47 314,9	2 375,0	59 236,4	2 955,0	78 145,8
Celkové platby do R-EU	1 157,1	32 122,1	1 421,2	35 448,6	1 354,8	35 828,1
Z toho:						
Tradiční nástroje (cla, dávky)	178,9	4 967,6	207,6	5 178,0	167,9	4 441,2
Z DPH	198,1	5 500,6	224,7	5 603,3	174,2	4 606,0
z HND ¹	780,0	21 653,9	989,0	24 667,3	1 012,7	26 780,9
Čistá pozice vůči R-EU	547,3	15 192,8	953,7	23 787,8	1 600,2	42 317,7

	2010		2011		2004–2011	
	mil. EUR	mil. Kč	mil. EUR	mil. Kč	mil. EUR	mil. Kč
Příjmy z rozpočtu EU:						
Strukturální akce	2 192,9	55 457,3	1 767,5	43 455,5	9 470,1	246 570,1
Z toho:						
Strukturální fondy	1 606,1	40 619,4	1 726,8	42 454,8	6 969,0	180 758,0
Fond soudržnosti	586,7	14 837,9	40,7	1 000,6	2 501,1	65 812,1
Zemědělství	1 042,0	26 353,3	1 076,4	26 465,2	5 206,0	137 987,1
Z toho:						
Tržní operace	44,6	1 127,7	11,5	282,1	310,6	8 603,9
Přímé platby	546,4	13 817,6	656,0	16 129,2	2 733,6	71 939,9
Rozvoj venkova	441,3	11 160,1	397,5	9 772,8	2 120,5	56 372,2
Veterinární opatření	6,51	164,7	3,8	92,5	26,5	699,3
Rybářství	3,29	83,3	7,7	188,6	14,8	371,9
Vnitřní politiky	79,22	2 003,4	104,0	2 557,2	564,7	15 441,0
Z toho:						
Budování institucí	-0,92	-23,3	-0,8	-19,4	28,0	822,6
Komunitární programy	80,1	2 026,8	104,8	2 576,6	536,7	14 618,4
Předvstupní nástroje	23,02	582,1	-0,1	-1,4	415,9	12 345,0
Z toho:						
PHARE	-0,09	-2,3	0,0	-0,6	178,8	5 576,4
ISPA	23,0	582,1	0,3	6,8	184,9	5 115,5
SAPARD	0,0	-	-0,3	-7,5	52,2	1 653,1
Kompence	0,0	-	0,0	0,0	834,2	25 116,7

Celkové příjmy z R-EU	3 337,0	84 393,9	2 947,9	72 476,5	16 490,9	437 459,9
Celkové platby do R-EU	1 467,0	37 100,1	1 697,8	41 743,2	9 682,2	261 311,4
Z toho:						
Tradiční nástroje (cla, dávky)	189,5	4 791,5	220,3	5 416,2	1 308,9	35 311,2
z DPH	182,6	4 618,8	207,4	5 098,8	1 380,2	37 418,4
Z HND	1 094,9	27 689,7	1 270,2	31 228,0	6 993,1	188 581,8
Čistá pozice vůči R-EU	1 870,1	47 293,8	1 250,0	30 733,4	6 808,7	176 148,4

¹ včetně korekce Velké Británie a hrubého snížení vlastních zdrojů dle HND pro Nizozemí a Švédsko.

Pramen: Státní závěrečný účet za rok 2009, část „C“, str. 205; státní závěrečný účet za rok 2010, část „C“, str. 146, **za rok 2011, část „C“, str. 150.** MF ČR.

Čistá pozice ČR se bude postupně snižovat. Globální krize se dotýká i hospodaření EU jako celku, dotýká se financování záchranných programů EMU, dotýká se rozpočtu EU, a to jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. I pro přerozdělování finančních prostředků v rámci EU platí, že každé přerozdělování doprovází i neefektivnost. Obce i kraje by tedy měly nakládat s finančními prostředky z EU jako s vlastními, o které se musely zasloužit a často s velkým úsilím. Ne vždy tomu ve skutečnosti je.

Pro úplnost dodejme, že Česká republika získává finanční pomoc v rámci mezinárodní spolupráce dále z Finančního mechanismu Evropský hospodářský prostor/Norsko a z Programu švýcarsko – české spolupráce.

Závěr

Rozvojové politiky obcí i krajů se sice potýkají s nedostatkem rozpočtových příjmů, nicméně daří se realizovat většinu rozvojových programů, i za cenu hledání úspor v běžných výdajích nemandatovní povahy, byť lze diskutovat o jejich efektivnosti.

Finanční prostředky získané z fondů EU významně pomáhají financovat rozvojové aktivity obcí a krajů. Zároveň však často vyžadují využití návratné příjmy. V každém takovém případě je nutné analýzou únosné výše dluhové služby zajistit budoucí bezproblémové umořování dluhu. Pokud je tento předpoklad splněn, je možné hodnotit využití návratných

příjmů v této souvislosti za efektivní z dlouhodobého hlediska. Problémem je, že dluh územní samosprávy je součástí veřejného dluhu a jako takový vchází do propočtů Maastrichtských kritérií.

Literatura:

- [1] Státní závěrečné účty.
- [2] Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů za léta 2001 – 2005. MF ČR.
- [3] Bilance příjmů a výdajů obcí, DSO, krajů podle územních celků a stupňů a RRRS za léta 2006 – 2009. MF ČR.
- [4] Peková, J. Veřejné finance, teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.
- [5] Peková, J. Finance územní samosprávy, teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.

Kontaktní údaje

Doc. Ing. Jitka Peková, CSc.
Katedra regionálních studií NF VŠE Praha
e-mail: pekova@vse.cz

Organizace daňové správy v Kraji Vysočina, současnost a vývoj státní správy v této oblasti

Pravomil Prchal

Abstrakt

Cílem příspěvku je podrobný rozbor státní správy v daňové oblasti v Kraji Vysočina v současném rozsahu činnosti. Daňová správa prodělává částečné organizační změny a připravuje se také na změny závažnější, a to po vzoru ostatních složek veřejné správy. Rozsah pravomocí a povinností orgánů finanční správy v regionu má také určitý vliv na samosprávné orgány a možnosti jejich rozhodování. Současně je zřetelný i existující dopad na plnění daňových povinností právnických a fyzických subjektů v kraji.

Klíčová slova

Státní správa, daňová správa, daň, orgán, pravomoc, povinnost

Abstract

Object of this story is detailed analysis of the state services in the tax section of region Vysočina in this time and area of activity. There are partial changes in the tax service now and there is prepared important changes same as in the other departments of the state service. Area of authority and duty of organs the Tax service in region has the interest effect to antonomous organs and possibility his decision making, too. There is concurrently important interest for observance the taxes duties of corporations and persons in this region.

Key words

The state government, the tax service, tax, organ, authority, duty

Úvod - státní správa

Před vlastním vymezením pojmu státní moc, či státní správa, je nezbytné obecně vyjít z pojmu veřejná správa jako základního institutu správního práva. Veřejná správa vždy nezbytně vychází z existence určující autority ve společnosti, která dle svého charakteru rozděluje společnost na skupiny. Pro zajištění vlivu na tyto skupiny a potřeby usměrňování vnitřních procesů vytváří svoji organizaci, která zabezpečuje její činnost, činnost výkonnou a nařizovací, současně však v návaznosti na demokratické principy zabezpečuje své úkoly nejen prostřednictvím svých struktur, ale také za aktivní účasti samosprávných orgánů, za účasti občanů a v jejich prospěch.

Státní správa je poté jednou ze součástí veřejné moci, která zajišťuje činnost nařizovací a výkonnou. V konkrétní podobě to jsou administrativní, organizační a řídicí činnosti, kontrolní funkce a v návaznosti na tyto úkoly pak i vydávání obecně závazných právních norem, vnitřních norem a dalších předpisů.

Pro zajištění výše uvedených funkcí státní moci a činnosti orgánů státní správy je hlavně nezbytné zabezpečení jejich financování. Proto výběr finančních prostředků do státního rozpočtu, jako základního zdroje financí, je jednou z nejdůležitějších úkolů státní správy. Pro tuto činnost si státní moc vytváří specifické orgány a přiděluje jim rozsáhlé pravomoci.

1. Organizace finančních orgánů

Současnou organizaci finanční (daňové) správy upravuje zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Zákon 531/1990 Sb., nahradil k 1. 1. 1991 třicet let platný zákon ČNR č. 33/1970 Sb., o finančních správách. Je zajímavostí, v kontextu současné legislativy, že tento zákon nebyl za celou dobu své účinnosti novelizován. Soustava finančních správ tak byla nahrazena soustavou územních finančních orgánů, které tvoří Ministerstvo financí ČR, Generální finanční ředitelství, finanční ředitelství a finanční úřady. Ústavní základ úpravy veřejné správy vychází z Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod. Nejvyšším orgánem státní správy ve finančních záležitostech je Ministerstvo financí ČR, které plní nejen úkoly v daňové oblasti, ale vykonává celé spektrum dalších činností. Ministerstva jsou v České republice zřizována na základě zákona ČNR

č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR. Úpravu podrobnější struktury orgánů daňové správy, počty úřadů a vymezení jejich místní příslušnosti, pak obsahuje citovaný zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů

Za dobu účinnosti citovaného zákona se měnila struktura územních finančních orgánů, počty úřadů, měnilo se vymezení jejich místní příslušnosti. Mimo tyto změny v organizaci a struktuře, se dále měnily a dopřesňovaly i pravomoci a povinnosti úřadů na jednotlivých stupních. Je nezbytné zde připomenout, že všechny státní orgány, finanční orgány zejména, se řídí základní zásadou legality a legitimacy státní moci. Ve svém kontextu to znamená, že státní orgány jsou zřizovány na podkladě zákona, vykonávají státní správu pouze v rozsahu a mezích zákonem striktně vymezených. Od této zásady a vymezení svých pravomocí se žádný orgán státní moci nesmí odklonit.

1.1 Organizace finančních orgánů – výchozí stav

Od 1. 1. 1991 začal platit zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Z původních okresních a krajských finančních správ vznikly finanční úřady a finanční ředitelství. V příloze tohoto zákona byl pak vymezen vznik a místní příslušnost i dalších nových finančních úřadů. Od 1. 1. 1991 působily na území okresu Jihlava celkem čtyři finanční úřady, se sídlem v Jihlavě, v Telči, v Polné a v Třešti. Celkem v rámci kraje Vysočina působilo 18 finančních úřadů. V příloze zákona byl uveden výčet obcí, které tak vymezovaly místní příslušnost každého finančního úřadu. Finanční úřady našeho kraje pak byly řízeny a podřízeny (a to platí i k dnešnímu dni), vedení ze strany Finančního ředitelství v Brně. Finanční ředitelství v Brně tak ze zákona vykonávalo a do konce roku 2012 vykonává svoji působnost vůči finančním úřadům ve třech krajích, a to v kraji Vysočina, v Jihomoravském kraji a v kraji Zlínském. Současně je tak i partnerem pro vedení krajských samospráv při řešení problémů v daňové oblasti.

Místní příslušnost finančních ředitelství byla zákonem o ÚFO (územních finančních orgánech) vymezena na územích bývalých krajů, a to do Brna, Ostravy, Českých Budějovic, Plzně, Ústí nad Labem, Liberce, Hradce Králové a do Prahy. Celkem fungovalo a k dnešnímu dni působí na našem území 8 finančních ředitelství ve výše uvedených městech. Nadřízeným orgánem pro finanční ředitelství, do zřízení Generálního

finančního ředitelství Praha k 1. 1. 2011, bylo Ministerstvo financí ČR a její řídicí složka pro územní finanční orgány - Ústřední finanční a daňové ředitelství v Praze.

1.2 Organizace finančních orgánů - změny

V průběhu doby se měnila také vnitřní struktura finančních úřadů. K 1. 1. 1991 přešly na finanční úřady kompetence z původních finančních správ a byly převedeny agendy důchodových daní, daně z objemu mezd a daně z příjmů obyvatelstva z okresních úřadů. Také byla převzata původní filozofie členění úřadů, kdy jednotlivá oddělení byla zřizována se zaměřením ke konkrétní dani a tuto daň také příslušné oddělení komplexně spravovalo, tj. provádělo společný výkon správy i kontroly. Stejnou strukturu pak dodržovala i finanční ředitelství. S přelomem roku 1995 však došlo k zásadním změnám na základním stupni, na všech finančních úřadech, kde vnitřní struktura byla přizpůsobena rozdělení dle jednotlivých činností, vycházejí tak částečně ze zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

Tak, v návaznosti na velikost úřadů, vznikla oddělení registrační a evidence daní, která měla za úkol prvotní styk s daňovým subjektem – jeho registraci, a dále se zabývala evidencí bezhotovostních plateb od poplatníků. Dalším nově vzniklým oddělením bylo oddělení vyměřovací, jakýsi základní článek, který evidoval a zpracovával daňová přiznání, zpracovával žádosti a podněty daňových subjektů, vracel přeplatky a nadměrné odpočty na dani z přidané hodnoty, vedl kompletní spisový materiál. Kontrola daňových povinností v rámci všech daní byla oddělena a bylo vytvořeno samostatné kontrolní oddělení. Obdobně došlo ke vzniku vymáhacího oddělení, oddělení pro vymáhání dlužných částek, tzn. koncentrace specialistů na exekuční procesy. Jako další oddělení pak vznikla oddělení specializované na správu a kontrolu dotací, vzniklo samostatné oddělení majetkových daní, které si jako jediné ponechalo původní strukturu, tzn., že toto oddělení současně majetkové daně spravuje i kontroluje. Pro průběžné a materiálové zajištění provozu a všech činností úřadu vznikla oddělení sekretariátu a vnitřní správy.

Každý úřad s výše uvedenou strukturou, modifikovanou pouze svou velikostí, vykonával činnost v rámci své místní příslušnosti určené zákonem č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

Významným zásahem do struktury finančních úroků byl rok 2007, kdy došlo ke snížení počtu finančních úřadů z celkových 220 na 199. V rámci okresu Jihlava zanikly finanční úřady v Třešti a v Polné. Agenda a pracovníci z těchto úřadů byli převedeni na Finanční úřad do Jihlavy, zároveň s rozšířením místní příslušnosti úřadu. V rámci území Kraje Vysočiny byly dále zrušeny finanční úřady v Kamenici nad Lipou a v Jemnici.

K 1. 1. 2011 na základě novely zákona o ÚFO, provedené zákonem č. 199/2010 Sb., došlo u finančních úřadů v místech krajů k rozšíření jejich místní příslušnosti v oblasti správy a kontroly dotací na působnost celokrajskou. Agendy dotací byly u těchto 8 finančních úřadů převedeny, z úřadů dosud vykonávajících kontrolu dotací, na úřad v místě kraje. Došlo k převodu části pracovníků na pracoviště v krajském městě a z provozních důvodů byla dočasně na původních finančních úřadech zřízena odloučená pracoviště – referáty dotací finančního úřadu v místě kraje.

V oblasti počtu pracovníků se vyvíjela situace tak, že v daňové správě po celou dobu od svého vzniku k 1. 1. 1990, se zvyšoval počet pracovníků finanční správy, a to přímo v návaznosti na objem práce, počty daňových subjektů, počty fyzických a právnických osob. Stav pracovníků se ke dni vzniku struktury finančních úřadů v roce 1991 pohybovaly v počtech kolem 3.700 osob až do dnešních stavů v počtu cca 15.000 osob. Od roku 2005 počet pracovníků stagnuje, dochází k přesunům pracovníků v návaznosti na stanovené ukazatele, v návaznosti na počty spravovaných subjektů, v návaznosti na změny ve správně-právním uspořádání země, apod. V posledních letech však již bez ohledu na nárůst práce a zvyšování administrativní zátěže, např. i s přechodem na povinnosti dle nového daňového řádu, bez ohledu na potřebu výběru daňových povinností do státního rozpočtu a jeho naplnění, počty pracovníků na finančních úřadech se průběžně snižují. I na finanční úřady tak dopadá snaha o zeštíhlení státního aparátu, dopadají snahy o úspory ve všech oblastech a někdy i za každou cenu. Je otázkou, zda zrovna v této oblasti jsou zásahy státu a tento postup správný a rozumný.

Na základě již výše citovaného zákona 199/2010 Sb., novelizujícího zákon o územních finančních orgánech, pak k 1. 1. 2011 bylo zřízeno Generální finanční ředitelství, existenčně jako první samostatný subjekt

daňové správy, obdobně jako vzniklo již dříve Generální ředitelství cel. Současně na tento orgán přešla právní subjektivita, kterou měla do konce roku 2010 jednotlivá finanční ředitelství. Tato změna vyvolala personální i strukturální změny, změny v činnosti, provedené dopady však víceméně nezasáhly nejnižší článek daňové správy, finanční úřady. Na základě již zmíněné novelizace byl k 1. 1. 2012 zřízen Specializovaný finanční úřad se sídlem v Praze. Tento úřad bude mít za úkol správu a kontrolu specifických subjektů, např. subjektů s obratem přes 2 mld. korun, správu a kontrolu bank, záložen, atd. Tyto poslední změny, vznik Generálního finančního ředitelství, Specializovaného finančního úřadu nebo změny v místní příslušnosti spojené s rozšiřováním některých činností až na krajskou působnost, již předznamenávají zásadní změny, ke kterým se daňová správa teprve chystá.

Zákonným podkladem pro nové organizační uspořádání, a to vnější i vnitřní, je zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Tento zákon byl schválen v roce 2011, jeho účinnost je stanovena k 1. 1. 2013. Zákon byl již jednou novelizován, a to zákonem 458/2011 Sb., a do nabytí účinnosti je očekávána ještě další zákonná změna.

2. Nová organizace daňové správy

K 1. 1. 2013 dojde k druhé nejzásadnější změně v organizaci daňové správy od roku 1989. Vzniká celkem 14 finanční úřadů se sídlem v krajských městech, s celokrajskou působností, a vedle těchto čtrnácti úřadů bude ještě působit zřízený Specializovaný finanční úřad se sídlem v Praze a s celorepublikovou působností.

V kraji Vysočina bude působit Finanční úřad pro Kraj Vysočina, se sídlem v Jihlavě, který bude mít svá další pracoviště a územní pracoviště. Jako územní pracoviště by měla fungovat pracoviště v Jihlavě, v Třebíči, v Pelhřimově, v Havlíčkově Brodě a ve Žďáru nad Sázavou, jako pracoviště pak útvary ve Velkém Meziříčí a Moravských Budějovicích, a jako dále kontaktní místa v Chotěboři, v Ledči nad Sázavou, v Humpolci, v Bystřici pod Perštýnem, v Pacově a v Telči.

Zásadním způsobem se také mění struktura, jak u vlastního Finančního úřadu, tak i územních pracovišť a pracovišť, a to nejen pouze označením, ale i náplní činnosti.

V této souvislosti v rámci přicházejících změn bude nezbytné připomenout vztah státní správy a samosprávy. Na základě změny

a naplnění představy fungování vyšších územně samosprávných celků došlo ke vzniku krajů, k úpravě krajského uspořádání a vytvoření krajských úřadů. Z minulosti přežívající povědomost o struktuře a existenci 8 krajů byla zásadním způsobem změněna a vzniklo 14 územních celků – krajů, s novým vymezením jejich území a přidělenými úkoly. Jak bylo výše uvedeno, vznikly krajské struktury krajských samosprávných orgánů. Tento počín v oblasti samosprávy však nebyl následován orgány státní správy, vznikly nové kraje s krajskými úřady, které ale nebyly stínovány orgány státní správy. Nebylo tak učiněno v době jejich vzniku a v dalším období převýšily již vždy obavy z vysokých nákladů na jejich zřízení nad potřebou rovnoprávného postavení všech vyšších územně samosprávných celků. V průběhu doby se disproporce částečně upravovaly, v rámci vyrovnávání se doplňovaly do krajů některé další struktury státní moci, např. Krajské ředitelství Policie České republiky. V ostatních oblastech státní správy však přetrvávala organizace dle původního osminového krajského uspořádání nebo zcela jiné struktury, některé státní orgány fungovaly v tříступňové, některé pouze ve dvouступňové soustavě.

V oblasti daňové správy byla zavedena a k dnešnímu dni je uplatňována tříступňová soustava. Na prvním stupni to jsou již výše zmiňované finanční úřady v počtu 199. Druhý stupeň tvoří Finanční ředitelství v místech původních krajů, tedy 8 finančních ředitelství a nejvyšší stupeň tvoří Generální finanční ředitelství se sídlem v Praze. Partnerem pro samosprávu v kraji Vysočina je tedy vedení Finančního ředitelství v Brně, stejně tak i pro vedení samosprávných orgánů ve Zlínském kraji a Jihomoravském kraji. V dalších krajích platí tento systém obdobně, Finanční ředitelství v Brně jako jediné vykonává daňovou správu pro tři kraje.

Pokud se jedná o zcela novou strukturu z pohledu Kraje Vysočiny, vznikne zde orgán státní správy s celokrajskou působností jako partner krajské samosprávy. Nová struktura finančních úřadů k 1. 1. 2013 bude kopírovat krajské uspořádání.

Diskutovanou skutečností však zůstává, zda i v rámci této změny se opravdu i „nově“ vytvořené kraje stanou plnoprávnými kraji. V místech krajských měst budou zřízeny finanční úřady se svými pracovišti, jak bylo výše uvedeno, ve struktuře 14 + 1. Pro zabezpečení všech činností a z důvodu potřeby a nezbytnosti druhého článku – odvolacího stupně,

vzniká ze zákona o Finanční správě, Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně a pobočkou v hlavním městě Praze. Ze stávajících finančních ředitelství, z části provozní – vnitřní správy a oblasti automatizace a výpočetní techniky, budou vytvořena Centra služeb. Tato centra budou umístěna v místech bývalých ředitelství, tj. na 8 místech, kde budou zabezpečovat uvedené činnosti a služby pro příslušné finanční úřady. Vlastní přidělení úřadů a vymezení příslušnosti k danému centru není zcela uzavřeno, je předpokládáno, že měly by být brány v potaz okolnosti a skutečnosti obslužnosti, dojezdové vzdálenosti, apod.

Mezi poslední změny pak patří vytvoření pracovišť výše uvedeného Specializovaného finančního úřadu v Praze, kde je počítáno v pracovišti celkem v 6 místech v České republice.

3. Samospráva a státní správa

Důvodem tohoto podrobného výčtu, ještě ne zcela pevně stanovené nové struktury daňových orgánů, je otázka zájmu orgánů místní správy a samosprávy o umístění orgánů státní správy ve vlastním kraji nebo městě. Je to také otázka provázanosti a spolupráce samosprávy, ať už na úrovni místa nebo kraje, na státní správu. Pro mnohé občany a bohužel i některé místní a krajské zastupitele, a vedení samosprávných orgánů, není zcela jasný význam státní správy, příkladmo daňové správy, pro život a chod regionu. Některé daně, např. daň z nemovitostí, jsou daňovou správou spravovány a převáděny přímo do rozpočtu obcí a měst, kde tvoří podstatnou část místních rozpočtů. Pracovníci finančních úřadů také mnohdy nesou neoprávněně zátěž změn třeba u daně z nemovitostí, jejichž výši upravuje i místní samospráva. I z dalších daní jde také přesně vymezená část výnos do rozpočtů obcí a krajů. Místní a krajská samospráva je tak přímo napojena na účty daňové správy, ze kterých jsou převáděny nemalé finanční prostředky. Další důležitou a jednou z nejvýznamnějších záležitostí je možnost ovlivňování a tvorba daňové politiky v kraji vůči podnikatelským subjektům, právnickým a fyzickým osobám, v místě působícím. Možnost ovlivňování bude ještě dlouho významným faktorem a také nezbytností, díky neustálým změnám daňových zákonů, nehledě k platnosti nového daňového řádu k 1. 1. 2011 a jeho dopadům na daňovou sféru. Daňová politika kraje nespočívá pouze v obecné informovanosti a povědomosti krajských a místních zastupitelů o ekonomickém dění v místě či kraji, o výši příjmových částek svých rozpočtů nebo v možnosti připomínkování změn

ekonomických zákonů. Zcela opomíjeným faktorem významným pro tvorbu daňové politiky je také existence a působení odvolacího orgánu ve vlastním kraji, který v konečné fázi usměřňuje a tvoří daňovou politiku kraje. Připomenutí snahy o přítomnost součásti orgánu nejvyššího článku, zmocněného k úkonům k zamezení tvrdosti zákona, v kraji, považuji za samozřejmou.

Závěr

Z výše uvedeného vyplývá skutečnost, kterou by bylo možno demonstrovat na konkrétních příkladech, pokud by daňová správa a její pracovníci nepodléhali povinnosti mlčenlivosti, úzké provázanosti státní správy na samosprávu a nezbytnost plnohodnotnosti krajských složek, a to hlavně vzhledem k možným dopadům i na příjmy místních rozpočtů. V rámci Kraje Vysočina však nebyla vůbec viditelná snaha o přivedení dalších článků státní správy do krajského města či okolních měst, aktivní snaha o vyrovnání se ostatním krajům v plnohodnotnosti zastoupení státních institucí v tomto kraji. Přitom nejde pouze existenci nových pracovních míst v kraji, placených ze státního rozpočtu, ale hlavně o ekonomickou stránku věci a růst významu tohoto kraje na pomezí Čech a Moravy.

Z nové struktury tak vyplývá, že vznikne 14 nových finančních úřadů v krajských městech, což znamená, že jeden z nich bude sídlit i v krajském městě Vysočiny, z pohledu dalších struktur, jako je Odvolací finanční ředitelství, Centra služeb, pobočky Specializovaného finančního úřadu či jakékoliv úřadovny Generálního finančního ředitelství, zůstane Vysočina nedotčena.

S novou strukturou pak dojde v nejbližší době i k dalším změnám v činnosti daňové správy. Nově je specifikována příslušnost finančních úřadů v oblasti majetkových daní, konkrétně daně z nemovitosti, kde dojde k přesunům v agendách směrem do krajského města. Zcela novou oblastí, do které je zapojena daňová správa, je poté agenda vedení a správa účtů občanů na spoření na penzijní pojištění, pracovně nazývané v daňové správě OPT-OUT nebo II. pilíř důchodové reformy. V neposlední řadě je pak nezbytné se ještě zmínit o přípravě na sloučení výběru daní a pojistného na sociální a zdravotní pojištění, pracovně nazývané JIM – Jednotné inkasní místo, které přinese další změny v nově strukturované daňové správě.

Kontakní údaje

JUDr. Pravomil Prchal, Ph.D.

Vysoká škola polytechnická Jihlava

Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje

Tolstého 16, 586 01 Jihlava

tel.: 606 748 950

e-mail: p3pji@tiscali.cz

Nelegální zaměstnávání v České republice a závislá práce

Alena Prchalová

Abstrakt

Nelegální práce je v České republice dlouholetým problémem, a to jak nelegální zaměstnávání českých občanů, tak i cizích státních příslušníků.

Článek pojednává o tom, co to vlastně nelegální zaměstnávání je a jaké výhody či nevýhody přináší zaměstnavatelům a zaměstnancům. Dále je zaměřen na úpravu závislé práce v zákoníku práce a s tím úzce souvisejícím problémem tzv. švarcsystémem.

Nelegální práci využívá v České republice mnoho zaměstnavatelů i zaměstnanců. Inspektoráty práce proto chystají četné kontroly zaměřené právě na nelegální zaměstnávání a švarcsystém. Sankce v případě porušení právních předpisů jsou vysoké.

Klíčová slova

Nelegální práce, český občan, cizí státní příslušník, závislá práce, švarcsystém, sankce, kontroly

Abstract

Illegal work is a long-lasting problem in the Czech Republic, in both of the areas, illegal employment of the Czech citizens as well as foreign nationals.

The article concerns what illegal employment is and what advantages or disadvantages it brings about for employers and employees. Furthermore it is focused on regulation of dependant work in the Labour Code and the closely related problem of „švarcsystem“.

Illegal work is a way of employment at many employers and employees. Labour inspection offices therefore plan frequent examinations targeted specifically at illegal employment and „švarcsystem“. Sanctions are very high in case of breaches.

Key words

Illegal work, Czech citizen, foreign national, dependant work, „švarcsystem“, sanction, inspection

Úvod

Nelegální práce je problémem vyskytujícím se v naší společnosti již od 90. let minulého století. Po uvolnění podnikání se po roce 1990 začal rozvíjet především švarcsystém, o kterém bude blížeji pojednáno v další kapitole.

Kontrolu nelegálního zaměstnávání i švarcsystému prováděly úřady práce. V 90. letech 20. století byl však více v popředí právě švarcsystém, který bujel hlavně ve stavebnictví a v pohostinství. Využívali ho především zaměstnavatelé, kteří byli cizími státními příslušníky, např. z Ukrajiny či Arménie. Úřady práce udělovaly zaměstnavatelům vysoké sankce a díky tomu se ho podařilo alespoň částečně omezit.

S tím, jak rostly daně a odvody na sociálním a zdravotním pojištění začal bujet další nešvar naší společnosti, a to nelegální práce.

V současné době se opět mezi zaměstnavateli rozvíjí švarcsystém, ale také výkon nelegální práce, a to jak občany ČR, tak cizími státními příslušníky. Kontrolu nyní provádí a příslušné sankce udělují inspektoráty práce.

Ve svém článku bych se chtěla zaměřit především na výkon nelegální práce českými občany a švarcsystém.

Nelegální práce

Pojem nelegální práce byl vždy definován v zákoně o zaměstnanosti. Od 1. ledna 2012 došlo k novelizaci zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění, a tímto byl novelizován i pojem „nelegální práce“, který je obsažen v § 5 písm. e).

Nelegální prací se rozumí:

1. výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, nebo
2. pokud fyzická osoba - cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému

pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce,

3. pokud fyzická osoba - cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno

Nejprve je třeba se zamyslet, zda vůbec existuje po právní stránce tzv. nelegální práce a zda ji kontrolní orgány opravdu mohou sankčně postihnout.

Zákon říká, že nelegální prací je výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Podle zákoníku práce je pracovněprávním vztahem pracovní poměr a dále vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti. U všech těchto forem vzniku pracovněprávního vztahu je zákoníkem práce předepsaná písemná forma. Co se tedy stane, když kontrolní orgán provede kontrolu např. v pohostinství a zjistí, že zde pracuje číšník bez písemně uzavřené pracovní smlouvy nebo některé z dohod. Jistě bude ve svém kontrolním protokolu konstatovat, že u kontrolovaného zaměstnavatele došlo k výkonu nelegální práce, a to kontrolovaným číšníkem.

Nyní se podíváme na danou situaci z hlediska právních úkonů zákoníku práce.

Zákoník práce rozděluje právní úkony, u kterých může být relativní neplatnost a úkony absolutně neplatné.

K tomu, aby byl právní úkon relativně neplatný, je třeba, aby se dotyčná osoba neplatnosti dovolala. Pokud tak neučiní, tak zůstává i přes vady platným právním úkonem. Neplatnosti pro vady jeho obsahu se ovšem nemůže dovolat ten, kdo ji sám způsobil a nemůže být zaměstnanci na újmu.

Zákoník práce vyjmenovává právní úkony, které jsou absolutně neplatné a v tomto případě např. soud přihlédne k neplatnosti i bez návrhu. Není tedy třeba se neplatnosti dovolávat.

Podle zákoníku práce je právní úkon stížen neplatností, nebyla-li dodržena jeho forma stanovená zákonem nebo dohodou smluvních

stran. V našem případě je zákonem stanovena pro právní úkon, tj. uzavření pracovněprávního vztahu, písemná forma. V tomto případě tedy došlo k porušení zákona. Zákon však nadále říká, že jde-li o dvoustranný právní úkon, který měl být učiněn v písemné formě, a nestalo se tak, je neplatný, ledaže smluvní strany vadu dodatečně odstraní. Trpí-li nedostatkem písemné formy dvoustranný právní úkon, jímž vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah (pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti, dohoda o provedení práce, dohoda o změně obsahu pracovní smlouvy), platí navíc, že je možné se neplatnosti dovolat, jen nebylo-li již započato s plněním. Pro dvoustranné právní úkony, s výjimkou kolektivní smlouvy, je tedy z důvodu nedodržení zákonem předepsané písemné formy stanovena jejich neplatnost, avšak s možností dodatečného odstranění této vady (konvalidace) z vůle účastníků vyjádřené v písemné formě.

U jednostranných právních úkonů (např. skončení pracovního poměru, kromě dohody) a kolektivní smlouvy je však činí vždy absolutně neplatnými bez možnosti jakéhokoliv zhojení.

V našem výše uvedeném případě tedy zaměstnavatel zaměstnal fyzickou osobu, která v určitý den nastoupila do zaměstnání, začala vykonávat práci čističky, a to na určitém, zaměstnavatelem stanoveném místě. Touto ústní dohodou tedy byly dodrženy podstatné náležitosti pracovní smlouvy, kterými jsou den nástupu do práce, druh práce a místo výkonu práce. Dále se zaměstnavatel s touto osobou domluvil, že jí bude vyplácena mzda, a to přímo na pracovišti (tzv. „na ruku“). Pracovněprávní vztah tedy vznikl ústní smlouvou a pouze nebyla dodržena její stanovená písemná forma. Pokud se po provedené kontrole zaměstnavatel se zaměstnancem dohodnou, že tento nedostatek písemné formy dodatečně napraví, pak je to možné a tímto bude zhojen nedostatek písemné formy vzniku pracovněprávního vztahu a nemůže se tudíž v tomto případě jednat o právní úkon absolutně neplatný.

Dle mého názoru tedy nemůže kontrolní orgán, v tomto případě inspektorát práce, udělit příslušnou sankci za nelegální práci, tedy výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah. V tomto případě pracovněprávní vztah vznikl a jeho nedostatek písemné formy byl dodatečně odstraněn. Inspektorát práce by mohl udělit sankci pouze za nedodržení písemné formy pracovněprávního vztahu, příp. za další věci

týkající se např. vyplácení mzdy – mzda nebyla stanovena písemně, není vedena evidence docházky apod. I když toto umí zaměstnavatel velice rychle napravit.

Rozhodně by však tuto kontrolu měla dořešit i okresní správa sociálního zabezpečení, příslušná zdravotní pojišťovna a finanční úřad. Zaměstnavatel prováděl platbu mzdy tzv. na ruku a neodváděl z ní příslušné pojištění ani daň. Takže zaměstnavatele jistě vysoká pokuta nemine s tím, že bude muset dodatečně provést příslušné odvody.

Švarcsystém

Do roku 2011 nebyl švarcsystém výslovně povolen, avšak vycházelo se pouze ze znaků závislé práce uvedených v zákoníku práce a volný výklad zákona umožňoval jeho snadnější obcházení. Od ledna roku 2012 je dle definice nelegální práce uvedené v zákoně o zaměstnanosti, švarcsystém považován za výkon nelegální práce.

A. Co je to vlastně švarcsystém?

Švarcsystém vzniká na počátku 90. let 20. století. Je pojmenován po svém zakladateli Miroslavu Švarcovi. Benešovský podnikatel našel způsob, jak ušetřit na výdajích.

Miroslav Švarc začal podnikat již před rokem 1989, kdy mu byly povoleny malé živnosti spadající pod tehdejší národní výbory. Tím, že začal podnikat již před „sametovou revolucí“ mu umožnilo rychleji vybudovat úspěšnou firmu.

Měl stavební firmu, ve které nejprve propustil všechny zaměstnance. Tito bývalí zaměstnanci si opatřili živnostenské oprávnění a Miroslav Švarc si je najal jako živnostníky. Ušetřil tím tedy peníze, které by musel odvádět za své zaměstnance na sociálním a zdravotním pojištění. Stát tedy přišel o část příjmů veřejných financí. To je tedy podstata švarcsystému. Jeho příklad inspiroval však i další podnikatele, a tak se švarcsystém začal úspěšně rozmáhat. Stát musel začít tuto situaci řešit.

Miroslav Švarc nakonec doplatil na nevydařený obchod. Za 600 miliónů korun chtěl koupit rozestavěný palác v Praze. Německé leasingové společnosti zaplatil akontaci 80 miliónů korun. Tato firma však zkrachovala a peníze propadly jiným věřitelům. Na daních a za odvody za své zaměstnance dlužil asi 9 miliónů korun.

V září 1994 byl obviněn z trestného činu zpronevěry dávek sociálního zabezpečení. V roce 1999 byl za neodvedení daně, neplacení sociálního a zdravotního pojištění a za neodvedení příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, odsouzen k 18 měsícům vězení. Po odpykání poloviny trestu byl propuštěn.

Miroslav Švarc také investoval do vrcholového fotbalu. Podařilo se mu během pár let dostat neznámý benešovský klub až do první ligy. Veřejně promluvil o úplatcích ve fotbalové nejvyšší soutěži. Nakonec hráči nedostávali výplaty a zřejmě prodávali zápasy. Benešovský klub se výrazně propadl a skončil v divizi.

Ještě v roce 2009 Miroslav Švarc stále podnikal.

B. Závislá práce dle zákoníku práce

Pokud je na pracovišti kontrolována fyzická osoba, která vykonává práci na svůj živnostenský list, tedy jako osoba samostatně výdělečně činná, tak k tomu, abychom posoudili, zda se jedná o švarcsystém a tedy výkon práce mimo pracovněprávní vztah, pak je nutné nejprve zjistit, zda jsou u dané osoby naplněny znaky závislé práce dle zákoníku práce.

Základními znaky závislé práce jsou:

- výlučně osobní a jiným nezastupitelný výkon druhově sjednaných prací ve sjednaném místě (zpravidla na pracovišti zaměstnavatele), které vykonává fyzická osoba pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu na základě smluvního vztahu,
- vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, čili výkon práce podle pokynů zaměstnávající fyzické nebo právnické osoby a na její primární ekonomickou a právní odpovědnost,
- časové vymezení konání prací (stanovení pravidelné či nepravidelné pracovní doby, která se střídá s dobou odpočinku, či jiné vymezení počátku a ukončení prací s omezením, které stanoví pracovněprávní předpisy),
- výkon práce je prováděn za mzdu, plat nebo odměnu, které vyjadřují cenu vykonávané práce (pracovní síly), přičemž právní předpisy stanoví minimální mzdu a minimální úroveň zaručené mzdy.

Za závislou práci se považují i případy, kdy zaměstnavatel (agentura práce) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti.

Závislá práce může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu. Tím se rozumí pracovní poměr a dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Mzda je potom chápána jako odměna za vykonanou práci. Každý zaměstnanec by měl být za svůj výkon adekvátně oceněn (finančně i morálně) a mít prostor na realizaci vlastních představ, mít možnost ukázat své schopnosti, získávat zkušenosti a rozvíjet své dovednosti.

Samotná existence pracovního poměru nezakládá nárok na mzdu, až skutečně vykonaná práce pro zaměstnavatele. V podnikatelské sféře podnikatel sám musí zajistit objem prostředků, proto si rychle uvědomí souvislost mezi mzdami a výsledkem hospodaření, mzda funguje jako regulační faktor. [5].

Švarcsystém je hojně využíván především ve stavebnictví a pohostinství. Pokud živnostník naplní znaky závislé práce, pak se bude jednat o výkon práce, která má být vykonávána v pracovněprávním vztahu. V návaznosti na novelu zákona o zaměstnanosti zároveň dochází k výkonu nelegální práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah.

C. Výhody švarcsystému pro zaměstnavatele

- zaměstnavatel neodvádí za zaměstnance sociální a zdravotní pojištění, daň ze mzdy – úspora mzdových nákladů zaměstnavatele
- neproplácí zaměstnanci dovolenou a další náhrady mzdy
- nevyplácí mu nemocenskou ani OČR
- v případě pracovního úrazu se na tuto osobu nevztahuje případné odškodnění
- spolupráci lze ukončit snáze než v pracovněprávním vztahu, nevyplácí se odstupné podle zákoníku práce

D. Výhody švarcsystému pro zaměstnance

- zaměstnanec pracující na IČ má větší míru svobody

- zaměstnanec má více peněz než v podobném zaměstnaneckém vztahu
- není vázán výpovědní lhůtou

E. Nevýhody švarcsystému

- živnostník je oproti zaměstnanci méně chráněn, nevztahuje se na něj zákoník práce, ale pouze obchodní zákoník (nemá nárok na dovolenou, přestávku na oběd, pracovní pomůcky, odstupné); kvůli nižším odvodům z výdělku má i v případě dlouhodobé pracovní neschopnosti nižší sociální dávky, popř. nižší invalidní nebo starobní důchod
- u zaměstnavatele se vyskytuje vyšší fluktuace zaměstnanců
- v případě prokázání švarcsystému – nelegálního zaměstnávání hrozí jak zaměstnavateli, tak zaměstnanci sankce

Závěr

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR se již v loňském roce vyjádřilo, že se v roce 2012 kontrolní orgány zaměří především na kontroly nelegálního zaměstnávání občanů. Od ledna 2012 byly posíleny inspektoráty práce. Celkem se jedná o 400 zaměstnanců Státního úřadu inspekce práce, z nichž 350 inspektorů bude provádět fyzickou kontrolu v terénu a 50 inspektorů bude jejich práci organizovat. Inspektoři dostali za úkol provést celkem 200 000 kontrol. Sankce, které mohou být za porušení zákona uloženy, jsou vysoké. Od 1. ledna 2012 hrozí zaměstnavateli, který zaměstnává pracovníky na tzv. švarcsystém minimální pokuta 250 000 Kč, která může dosáhnout maximální výše 10 mil. Kč. Zaměstnanci, který v tomto nelegálním vztahu pracuje, pak hrozí pokuta až do výše 100 000 Kč.

Tento postih bude mít dopad na mnoho našich zaměstnavatelů, kteří využívají tento druh práce. U menších firem by takovýto finanční postih mohl vést až k její likvidaci. Někteří zaměstnavatelé proto začali uzavírat s pracovníky samostatně výdělečně činnými pracovní poměry na dobu určitou nebo alespoň dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti. Zaměstnavatelé také využívají dočasné přidělení agenturních zaměstnanců.

Závěrem bych chtěla uvést, že každá osoba má právo se rozhodnout, zda chce být v pracovním poměru nebo zda chce mít větší osobní

svobodu a pracovat pouze jako OSVČ. Zaměstnavatelé raději spolupracují s OSVČ, protože v pracovním poměru je trápí vysoké náklady na práci, tj. vysoký odvod sociálního a zdravotního pojištění a příslušné daně. Snížení nákladů na práci by mohlo zároveň i částečně odstranit nelegální zaměstnávání občanů. Vzhledem k současné finanční situaci státu, ale snížení nákladů zatím nelze předpokládat.

Literatura

- [1] *Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.*
- [2] JAKUBKA, J., SCHMIED, Z., TRYLČ, L. *Zákoník práce*. 8. vydání. Olomouc: nakladatelství ANAG, 2011. ISBN 978-80-7263-709-6.
- [3] JAKUBKA, J., HLOUŠKOVÁ, P., HOFMANNOVÁ, E., KNEBL, P., SCHMIED, Z., TOMANDLOVÁ, L., TRYLČ, L. *Zákoník práce prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem k 1. 1. 2011*. 5. vydání. Český Těšín: nakladatelství ANAG, 2011. ISBN 978-80-7263-637-2.
- [4] EKONOM, číslo 50, rok 2009, vydavatelství Economica. *Přejděte na švarcsystém.*
- [5] MĚRTLOVÁ, L. *Personální management*. 1. vydání. Jihlava: VŠP Jihlava, 2011
- [6] <http://www.trimmtax.cz/news/nelegalni-prace-svarcsystem-v-roce-2012/>

Kontaktní údaje

JUDr. Alena Prchalová, Ph.D.
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16, 586 01 Jihlava
Tel: 605 514 853
e-mail: prchaloa@vspj.cz

Trvalo-udržateľný cestovný ruch ako stimulujúci efekt pre regionálny rozvoj na príklade Rakúska

Emília Sabolová

Abstrakt

Cestovný ruch je dôležitá súčasť rakúskej ekonomiky. Pre účastníkov cestovného ruchu je najviac atraktívna práve neporušená krajina, čo stavia do popredia trvalo-udržateľný cestovný ruch. Základnou myšlienkou trvalo-udržateľného cestovného ruchu je dosiahnutie optimálnej rovnováhy medzi podnikateľmi v cestovnom ruchu a zodpovednosťou za životné prostredia do budúcnosti. Rakúska politika cestovného ruchu, ako stimulujúci efekt regionálneho rozvoja, je založená na kvalite cestovného ruchu, čo charakterizuje trvalo-udržateľný cestovný ruch. Modelovými regiónmi pre trvalo-udržateľný rozvoj územia sú prírodné parky "Naturparke", ktoré sú príkladom ako môže cestovný ruch pomôcť pri efektívnom regionálnom rozvoji.

Kľúčová slova

Trvale udržateľní cestovní ruch, regionální rozvoj, přírodní parky, Rakousko

Úvod

Cestovný ruch predstavuje významný činiteľ v hospodárstve každej krajiny a má prierezový charakter aj v oblasti regionálneho rozvoja. Je stimulujúcim efektom regionálneho rozvoja. Ak chceme dosiahnuť čo najpriaznivejšie účinky cestovného ruchu v regionálnom rozvoji, je nevyhnutná jeho koordinácia. Táto koordinácia je veľmi dôležitá, lebo v opačnom prípade môže cestovný ruch vyvolať nekontrolovateľnú výstavbu, spôsobiť rozpad miestneho priemyslu, viesť k rozpredaju pôdy, či inak poškodzovať prírodu. Taktiež môže nekontrolovaný cestovný ruch narušiť osobitosť miestnej regionálnej kultúry a v niektorých prípadoch môže vyvolať sociálne napätie medzi miestnymi obyvateľmi a turistami

(Sabolová, 2011). Túto koordináciu predstavuje trvalo-udržateľný cestovný ruch, ktorý sa uskutočňuje vo viacerých formách akými sú ekoturizmus a agroturizmus. K vymedzeniu tohto pojmu došlo na summite v Rio de Janeiru v roku 1992, jeho celkový koncept bol však predstavený až v roku 1999 na konferencii Komisie pre trvalo udržateľný rozvoj. Tento koncept v sebe zahŕňal všetky druhy cestovného ruchu a nebol zameraný len na prírodné atraktivity súvisiace s cestovným ruchom (Antoušková, 2008). V roku 2007 prijala Komisia Európskych spoločenských dokumentov pod názvom Agenda pre trvalo udržateľný a konkurencieschopný európsky cestovný ruch. Agenda podporuje pilotný projekt EDEN – excelentné európske destinácie, ktorý stanovuje podmienky pre rozvoj daných destinácií v podmienkach sociálnej, kultúrnej a environmentálnej udržateľnosti (Novacká, 2010). Rakúske destinácie cestovného ruchu boli v tomto projekte už viackrát nominované a získali ocenenie EDEN.

Cieľom príspevku je ukázať na príklade Rakúska ako môže trvalo-udržateľný cestovný ruch pôsobiť ako faktor rozvoja regiónu. Príkladom sú prírodné parky, ktoré majú dobré predpoklady na tento druh cestovného ruchu. Ďalšími cieľmi je definovať úlohu trvalo-udržateľného cestovného ruchu v týchto parkoch, identifikovať relevantné produkty cestovného ruchu a tiež aj cieľové skupiny, pre ktoré sú prírodné parky určené.

Trvalo-udržateľný cestovný ruch a jeho aspekty

Cestovný ruch je dôležitá súčasť rakúskej ekonomiky, viac ako 6% HDP pochádza z cestovného ruchu. Dôležitá je aj skutočnosť, že až 25% medzinárodného cestovného ruchu sa uskutočňuje v alpských krajinách. Práve preto je cestovný ruch stimulantom regionálneho rozvoja v Rakúsku. Základnou myšlienkou trvalo udržateľného cestovného ruchu je dosiahnutie optimálnej rovnováhy medzi záujmami podnikateľov v cestovnom ruchu a zodpovednosťou za životné prostredie v budúcnosti. Baetzing (1994) hovorí o troch komponentoch trvalo-udržateľného rozvoja, ktoré sú navzájom prepojené: životné prostredie, ekonomika a spoločnosť. Je potrebné všimnúť si ich vzájomnú interakciu a všeobecné poznatky o udržateľnosti rozdeliť na čiastkové, sektorové aspekty akými sú ekonomická udržateľnosť, ekologická udržateľnosť

a socio-kultúrna udržateľnosť. Práve všetky tieto aspekty zahŕňa trvalo-udržateľný cestovný ruch.

Ekologická udržateľnosť je často jediný spôsob, ako je udržateľnosť verejne vnímaná. Cieľom je zabrániť alebo minimalizovať vplyvy turistických aktivít na životné prostredie. Výpočet výkonu kapacít môže byť dôležitý spôsob posudzovania vplyvu na životné prostredie a trvalo udržateľný rozvoj. Sociálna udržateľnosť sa týka schopnosti komunity absorbovať vstupy, ako aj vyššiu životnú úroveň návštevníkov, v kratšom ale aj dlhšom období. Spoločnosť by malo naďalej fungovať buď bez vytvorenia sociálnej disharmónie alebo na druhej strane prispôbiť svoje funkcie a vzťahy tak, aby sa vytvorený nesúlads zmiernil. Cestovný ruch môže spôsobiť nasledujúce rozdiely:

- a. Zvýšenie rozdielov medzi participantami na cestovného ruchu a tými, ktorí sú na okraji,
- b. Vytváranie priestorových get, či už pre seba alebo pre turistov.

Cieľom sociálnej udržateľnosti je minimalizovať tieto dopady. Kultúrna udržateľnosť, kde kultúra je vnímaná ako dynamický rys ľudského života s nasledovnými charakteristikami:

- c. Nie je predpoklad, že proces kultúrnej adaptácie a zmeny by mal vo všetkých prípadoch negatívny dopad,
- d. Kultúrna udržateľnosť sa odkazuje na schopnosť ľudí si udržať alebo upraviť prvky svojej kultúry, ktoré ich odlišujú od ostatných ľudí,
- e. Základnými prvkami je kontrolovať škodlivé následky, zdôrazňovať zodpovedné správanie návštevníkov a prevencia v narúšaní miestnej kultúry.

Tieto aspekty sú stanovené aj ako jeho tri hlavné súčasti na základe definície UNWTO o udržateľnom cestovnom ruchu. Optimálne je minimalizovať ekologické a sociálne účinky cestovného ruchu a na základe toho maximalizovať zisk z cestovného ruchu. Nesmie sa však zabúdať na vzájomnú prepojenosť týchto aspektov, keďže nemôžeme hovoriť iba o ekologickej udržateľnosti cestovného ruchu a zabúdať na jeho sociokultúrne účinky (Butler, 1998).

Horské regióny sú citlivé oblasti, ktoré sú vo veľkej miere ovplyvnené rozvojom cestovného ruchu a rekreácie. Avšak pre väčšinu turistov je práve neporušená krajina najviac atraktívna. Práve z dôvodu udržania

atraktívnosti a zachovania krajinného rázu je potrebný trvalo-udržateľný cestovný ruch. Táto udržateľnosť si vyžaduje efektívne a citlivé využívanie obmedzených zdrojov. Projekty v cestovnom ruchu by sa mali adaptovať s ohľadom na ochranu životného prostredia. Čo sa týka Rakúska, tak môžeme hovoriť, že ich politika cestovného ruchu je zameraná na kvalitu cestovného ruchu a nie na masový cestovný ruch. Dôraz je kladený na trvalo-udržateľný cestovný ruch, ktorý je zameraný na lokálne trhy.

Chránené oblasti v Rakúsku a ich úloha v cestovnom ruchu

Dobрым príkladom pre trvalo – udržateľný cestovný ruch sú chránené oblasti v Rakúsku, kde spadajú národné parky, prírodné parky (Naturparke), biosférické rezervácie UNESCO a geoparky. V súčasnosti je v Rakúsku 7 národných parkov. Krajinný ráz týchto parkoch je značne rozdielny, nachádzajú sa tu alpské parky (Hohe Tauern), stepný park (Neusiedler See) a napríklad aj park lužných lesov (Donau – Auen). Národné parky pokrývajú 3,1% územia Rakúska. Ročne ich navštívi takmer 11 miliónov návštevníkov. Šesť biosférických rezervácií UNESCO slúžia ako modelové regióny pre udržateľný rozvoj a sú tak podobné prírodným parkov, avšak slúžia predovšetkým na výskum. Najnovšie štúdie však ukazujú, že obyvatelia len ťažko rozlišujú tieto kategórie chránených území (Reiner, 2002).

Ďalšou kategóriou chránených území v Rakúsku sú prírodné parky, ktoré spĺňajú kritéria podľa IUCN (Svetová únia ochrany prírody) a spadajú do V. kategórie. Prvý prírodný park vznikol v roku 1962 a v súčasnosti existuje 47 prírodných parkov, ktoré zaberajú plochu okolo 500 000 ha. Čo sa týka geografického umiestenia, tak najviac parkov sa nachádza na území Dolného Rakúska, Štajerska a Burgenlandu (Obr. 1). Najmenší park má rozlohu 17 ha a najväčší až 70 000 ha.

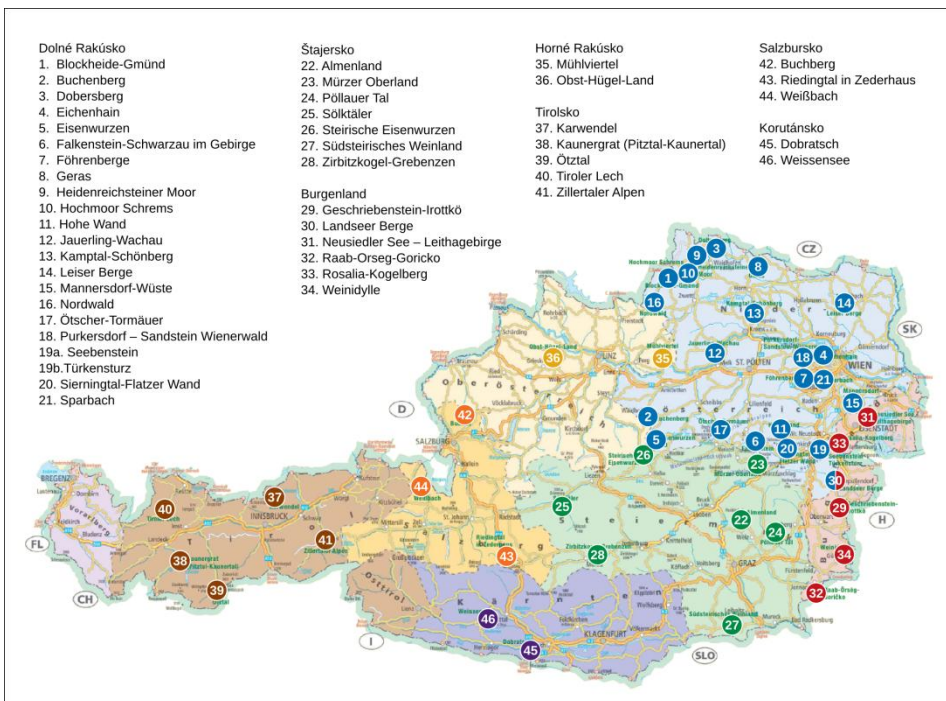
Pod pojmom prírodný park môžeme rozumieť vyspelo fungujúcu kultúrnu krajinu, ktorá ponúka rekreačné, oddychové, vzdelávacie a zážitkové možnosti. Je to chránená krajinná oblasť s udržateľnou ekonomikou, kde samotný jej návštevník je formujúcim faktorom. Pre rakúsku kultúrnu krajinu sú typické šetrné formy využívania krajiny. Tieto prírodné parky sú chránené krajinné oblasti, ktoré vznikli na základe interakcie medzi

ľudmi a prírodou. Krajina v týchto prírodných parkoch je pre návštevníkov lákadlom aj kvôli špeciálnym rekreačným zariadeniam.

Hlavným cieľom prírodných parkov je ochrana krajiny v súvislosti s jej využívaním. Zachované by mali zostať predovšetkým vzácne krajinné formy. Pomenovanie „Prírodný park“ udeľujú jednotlivé vlády spolkových krajín vtedy, ak sú splnené nasledujúce 4 kritéria alebo funkcie: ochrana a rozvoj krajiny, umiestnenie rekreačných zariadení, kultúrna a ekologicko - edukačná funkcia a podpora udržateľného regionálneho rozvoja tvorbou nových pracovných miest v cestovnom ruchu. Je potrebné, aby boli tieto funkcie rozvíjané rovnomerne.

Prírodné parky sú od roku 1995 združené v Spolku prírodných parkov Rakúska (VNO), ktorého cieľom je rozvoj a podpora spoločných projektov. Tieto projekty sú financované z členských príspevkov a dotácií. Sú uskutočňované na poli vzdelávania, hospodárstva a poľnohospodárstva.

Obrázok 1. Mapa prírodných parkov v Rakúsku



Zdroj: spracované podľa www.naturparke.at

Návštevnosť týchto parkov je vysoká, ročne navštívi tieto turistické oblasti 20 miliónov návštevníkov. Môžeme sledovať veľké rozdiely v dĺžke pobytu v jednotlivých obciach patriacich do prírodných parkov. Kým v Dolnom Rakúsku je priemer 2,6 dňa, v Korutánsku je to v priemere až 5,5 dňa. Aj počet jednodňových návštevníkov je rozdielny. Väčšina návštevníkov pochádza z mestského prostredia a sú motivovaní, aby si všímali okolie a zároveň ho pomáhali aj chrániť. Aj z tohto dôvodu majú prírodné parky relevantný podiel na cestovnom ruchu v Rakúsku.

Prírodné parky sú dôležité aj z ekonomického hľadiska cestovného ruchu Rakúska, ročne je uskutočnených podľa štatistík okolo 9,8 mil. prenocovaní práve na území týchto parkov. To tvorí v priemere 8% všetkých prenocovaní v celom Rakúsku. Čo sa týka príjmov z cestovného ruchu, tak ročne je to viac ako 144 miliónov eur. Táto suma zahŕňa jednodňových hostí aj ubytovaných návštevníkov. Dominujú však denní hostia. Vzhľadom k vysokému počtu prenocovaní sú najúspešnejšie obce v Tirolsku, v Dolnom Rakúsku a v Štajersku. Najnižšie príjmy zaznamenali v spolkovej republike Horné Rakúsko, čo je spôsobené nedostatočným počtom ubytovacích zariadení. Prírodné parky v Dolnom Rakúsku vykazujú najvyššie príjmy z jednodňových pobytov. Prírodné parky tak majú značný ekonomický potenciál, ktorý pomáha k rozvoju jednotlivých vidieckych regiónov (Ketterer, Siegrist, 2009).

Cieľovými skupinami, na ktoré sa cestovný ruch zameriava sú rodiny, ľudia nad 50 rokov a účastníci školských výletov. Na základe segmentácie cieľových skupín sa uskutočňuje konkrétny druh cestovného ruchu, akým je pešia turistika, zážitkový cestovný ruch spojený kulinárstvom, cyklistika a rekreačný cestovný ruch spojený s odpočinkom. Môžeme sledovať stúpajúci trend prímestskej rekreácie, jednodňového a krátkodobého cestovného ruchu. Pre ponuku trvalo-udržateľného cestovného ruchu v prírode sú dôležité najmä kvalitatívne kritériá, na základe ktorých sa jednotliví návštevníci rozhodujú:

1. jedinečnosť ponuky
2. zážitkovosť
3. autenticita
4. minimálny potenciál nebezpečia pre návštevníkov
5. minimálne narušenie životného prostredia
6. zameranie ponuky na konkrétnu cieľovú skupinu

7. regionálne zakotvenie
8. kompetentné a dostupné informácie
9. napojenie na sieť služieb.

V pozadí je všeobecne rastúci záujem o udržateľný spôsob života, ktorý je v Rakúsku nielen módnym hitom, ale aj životnou filozofiou. Zahŕňa to spomalenie životného tempa a aj odpočinok v prírode. Prírodné parky tak majú vhodný turistický potenciál ako spomaliť toto hektické životné tempo. Patrí sem dopyt predovšetkým po aktivitách v letnom období akými sú pešia turistika, nordic walking, cyklistika, gastronomické zážitky a prežívanie zážitkov vo všeobecnosti. Prírodné parky predstavujú modelové regióny s trvalo-udržateľným rozvojom. V takomto modelovom regióne je potrebná súhra, resp. kooperácia 4 súčastí, a to ochrany prírody, rekreácie alebo oddychu, vzdelávania a regionálneho rozvoja.

1. Ochrana prírody- cieľom je ochrana biodiverzity a udržanie tradičného rázu krajiny vďaka udržateľnému užívaniu krajiny. Zaradujeme sem:
 - sprevádzanie návštevníkov
 - starostlivosť a riadenie chránených území
 - používanie ekologických dopravných prostriedkov
 - využívanie vedeckých projektov
2. Rekreácia – cieľom je pripraviť atraktívne a kvalitné možnosti pre trávenie voľného času, ktoré sú kompatibilné s prírodným prostredím. Patria tu:
 - značkované turistické chodníky
 - cyklotrasy
 - odpočinkové miesta
 - údržba parkov
 - umiestnenie detských ihrísk do prírodného prostredia
 - infraštruktúra pre ľudí s postihnutím
 - zdravé ovzdušie
3. Vzdelávanie- cieľom je vzbudenie záujmu a povedomia o prírodu a kultúru, čo je spojené s interaktívnou formou komunikácie. Súčasťou sú:
 - tematické cesty a trasy
 - informačné centrá
 - prehliadky so sprievodcom

- kvalitné informačné materiály
 - výstavy, workshopy, kurzy
 - spolupráca s výskumnými inštitúciami
 - ponuky orientované na konkrétne cieľové skupiny
 - tréning personálu
4. Regionálny rozvoj- cieľom je prostredníctvom prírodných parkov dať regionálnemu rozvoju nový impulz v podobe zvýšenia miezd a kvality života. Zaraďujeme tu:
- kooperáciu medzi ochranou prírody, poľnohospodárstvom, cestovným ruchom a kultúrou
 - tvorba pracovných miest
 - sociálny a trvalo-udržateľný cestovný ruch
 - reštauračné a iné služby

Záver

Chránené oblasti majú dôležité miesto v cestovnom ruchu. Práve zameranie sa na trvalo-udržateľný cestovný ruch je dobrým odkazom do budúcnosti. Rakúsko môžeme pokladať za krajinu, ktorá tento model zvládla a vidíme aj snahu o jeho ďalší rozvoj práve v prírodných parkoch. Základným úspechom týchto prírodných parkov je široké povedomie o ich existencii medzi obyvateľstvom a tiež vzájomná kooperácia a participácia domácich obyvateľov na cestovnom ruchu. Aj vďaka tomu majú parky významný ekonomický potenciál pre vidiecke oblasti, kde sa tento trvalo-udržateľný cestovný ruch uskutočňuje. Práve vidiecke oblasti sú hlavným záujmom regionálneho rozvoja.

V roku 2012 oslavujú tieto prírodné parky 50 ročné jubileum od založenia prvého parku. Pri tejto príležitosti je naplánovaných množstvo atraktívnych podujatí, ktoré slúžia na prilákanie spomínaných cieľových skupín.

Literatúra

- [1] ANTOUŠKOVÁ, M. 2008. *Cestovní ruch jako faktor rozvoje regionu. Disertační práce*. Dostupné na internete: <http://www.pef.czu.cz/cs/?dl=1&f=13038>, navštívené 13.7. 2011.

- [2] BAETZING, W. 1994. *Nachhaltige Naturnutzung in den Alpen*. Wien: Verlag der österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- [3] BUTLER, R. 1998. Sustainable tourism – looking backwards in order to progress? In: *Sustainable Tourism – a geographic perspective*. New York: Addison Wesley Longman.
- [4] KETTERER, L. - SIEGRIST, D. 2009. Touristické Potenziale der Österreichischen Naturparke. Dostupné na internete: http://www.naturparke.at/downloads/studie_touristische_potenziale_der_oesterr_naturparke.pdf, navštívené 23.3. 2012.
- [5] NOVACKÁ, Ľ. 2010. *Cestovný ruch a Európska únia*. Bratislava: Sprint dva. ISBN 978-80-89393-26-8
- [6] Österreichische Naturparke. 2012. Dostupné na internete: http://www.naturparke.at/down/vnoe/NP-Broschuere_2012.pdf, navštívené 10.4.2012.
- [7] REINER, K. 2002. Tourism in protected areas: a stimulating effect for developing economic activities in the surrounding areas. In: *International Conference: Sustainable Tourism, Environment and Employment Berlin 2000*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. ISBN 92-871-4862-7.
- [8] SABOLOVÁ, E. 2011. Úloha cestovného ruchu v regionálnom rozvoji. In: *Učíme cestovní ruch a pohostinství - učíme sa cestovní ruch a pohostinství [elektronický zdroj] : sborník příspěvků ze čtvrté mezinárodní konference*. Brno : vysoká škola obchodní a hotelová s.r.o. Brno. ISBN 978-80-87300-16-9.
- [9] ZIMMERMANN, F.M. 2011. *Sustainable tourism*. Script: Department of geography and regional sciences University of Graz Austria.

Kontaktní údaje

Mgr. Emília Sabolová
 Katedra geografie a regionálneho rozvoja
 Fakulta humanitných a prírodných vied
 Prešovská univerzita v Prešove
 Slovenská republika
 e-mail: emiliasabolova@gmail.com

Možnosti využití bezpilotních letounů ve veřejné správě

Zdeněk Sadecký, Ivo Drahotský

Abstrakt

Bezpilotní letouny představují poměrně novou technologii využitelnou v oblasti krizových stavů, bezpečnostních rizik, v případě šetření dopravních nehod, při řízení dopravy a v mnoha dalších oblastech. Zmíněná technologie přitom může přinést ekonomické, bezpečnostní, ekologické, i jiné pozitivní celospolečenské efekty.

Bezpilotní letouny - unmanned aerial vehicle (dále UAV) a bezpilotní letecké systémy unmanned air systems (dále UAS) jsou vysoce perspektivní oblastí letecké techniky. Představují alternativu i doplněk pilotovaných strojů. Možnosti jejich uplatnění jsou poměrně široké. Lze předpokládat, že budou postupně díky svým technickým a ekonomickým parametrům (nižším pořizovacím a provozním nákladům) nahrazovat klasické pilotované letouny v rostoucím množství aplikací. Původně byly UAV/UAS využívány zejména pro vojenské aplikace, nyní přichází doba jejich rozšíření v civilní sféře, kam řadíme i oblasti správy státu i vnitřní bezpečnosti státu. Veřejná správa má určité povinnosti vůči občanům a právě to může být východiskem pro úvahy, zda je možné a vhodné tuto techniku začít používat.

Klíčová slova

Unmanned air vehicle UAV, unmanned aerial system UAS, bezpilotní letouny, Integrovaný záchranný systém, Letecká záchranná služba, Police ČR

Podmínky a možnosti zavádění bezpilotních letounů do praxe

Vzhledem k technologickému pokroku, i díky postupné tvorbě legislativních podmínek, má oblast UAS potenciál potřebný pro rychlý rozvoj, přestože se přitom nejedná o oblast všeobecně známou. Pro řadu

osob, včetně potenciálních uživatelů, je těžké se v problematice UAS orientovat. Je to dáno nejen prudkým až překotným rozvojem v posledních letech či dokonce měsících, ale i určitou nepřehledností informací a jejich rozsahem. Odborná literatura věnující se dané problematice je omezena, schází dostatek odborníků a specialistů schopných připravit aplikace této techniky, a podobně. Rovněž legislativní rámec se dotváří teprve nyní. Některé oblasti nejsou exaktně zcela precizovány, a proto rozvoj brzdí. Je třeba si uvědomit, že UAS není jen vlastní letoun, ale že jsou s jeho užitím spjaty i technologické operace týkající se pozemního zabezpečení a obdobné úkony. Většinou se jedná o vybudování zázemí umožňující údržbu i operační nasazení. Výhodou je, že mohou být koncipována pozemní zařízení i jako mobilní, čímž se značně rozšiřuje rádius využitelnosti daných prostředků. Jedná se obvykle o jeden či více vozů, které techniku přepravují. Mohou být vybaveny například startovací rampou, nebo jiným příslušenstvím. Dále je nutno přidělit kmitočty pro řízení i přenos dalších dat. Přitom zejména v Evropě je skutečná „nouze“ o kmitočty. Pásmo je téměř celé obsazené a pokud vezmeme v úvahu, že bývá požadavkem často velký objem přenosu dat, dostává se oblast použitelného pásma na hranici v současné době dosažitelných možností. Z hlediska personálního zabezpečení je nutné vyškolit operátory a obsluhu, vyvinout potřebné senzory, vymezit úkony zajištění logistického zázemí spojeného s užitím zařízení a podobně.

Ukazuje se tedy nutnost komplexního metodického pojetí předmětné problematiky, včetně jejího popisu, aby byly vytvořeny podmínky pro rozvoj této techniky a její aplikaci v různých oblastech života společnosti. Důvod, proč by se o tuto oblast měl zajímat právě stát či případně regiony, je zejména ve vysokém potenciálu zabezpečení či zvýšení ochrany zdraví, života a majetku, který je s užitím UAS spojen. Druhý důvod je ekonomického charakteru, kdy se může jednat o oblast ztrátovou, a proto pro soukromý sektor nezajímavou. Podle teorie státu a práva, by neměl stát přesouvat některé své strategické činnosti na jiné subjekty. Tím spíše, že většina možných aplikací do značné míry zasahuje do oblasti činnosti Integrovaného záchranného systému (dále IZS) a Policie České republiky (dále PČR) a do jejich odpovědnosti na úseku vnitřní bezpečnosti.

Oblasti vhodné k nasazení bezpilotních letounů

Bezpilotní letouny se dlouhodobě nejvíce používají pro armádní účely. I v civilní sféře však lze nalézt velké množství oblastí, kde se mohou bezpilotní letouny uplatnit. Jsou vybrány zejména ty, ve kterých by mohla být působnost regionu či regionálních bezpečnostních a záchranných složek.

1. vnitřní bezpečnost (ochrana práva, vládní úkoly,...), sledování provozu na pozemních komunikacích, řízení provozu, ochrana hranic, sledování zájmových osob, míst a věcí, monitorování větších skupin osob, zabezpečení bezpečnosti při koncertech a velkých kulturních a sportovních akcích, zásah a šetření dopravních nehod silniční, železniční, vodní, i letecké dopravy, policejní akce a zákroky proti nebezpečným pachatelům, jiné policejní akce, vyšetřování trestné činnosti, pátrání při únosech, pátrání po ztracených a pohřešovaných osobách, ochrana VIP, tísňová volání, ostraha věznic, monitorování pašování a obchodu s narkotiky, zbraněmi a štěpným materiálem.
2. vědecký výzkum archeologie, výzkum atmosféry, geologický výzkum, ekologický výzkum, klimatologie, zkoumání smrští a tornád, zemědělská věda, lesnická věda.
3. pomoc při přírodních katastrofách průmyslových a jiných haváriích - monitoring zasažených území a oblastí, vyhledávání a záchrana postižených osob, požární hlídkování, monitorování a průzkum hořících ploch a požářišť.
4. ochrana životního prostředí smogová situace, čistota ovzduší, čistota vod, čistota vzduchu, emisní znečištění, olejové pole a skvrny.
5. telekomunikace – přenášení signálu, substituce satelitní techniky, širokopásmová komunikace, zpravodajství, sportovní přenosy.
6. ochrana kritické infrastruktury: ochrana atomových elektráren, doprava jaderného paliva, řízení sjízdnosti a údržby silnic, vodních cest vnitrozemských cest, kontrola stavu elektrických sítí a produktovodů (ropovodů, plynovodů, vodovodů), sledování stavu dráhy (kolejí), sledování elektrických vedení, sledování aktuální sjízdnosti a stavbu pozemních komunikací,
7. hospodářství průmysl, zemědělství (závlahy, hnojení a práškování), těžební průmysl, stavebnictví, trh s nemovitostmi, monitoring těžby

dřeva, monitoring slunečních a větrných elektráren, monitoring komínů a chladících věží, a oblasti další.

Možné cesty dalšího vývoje

Vzhledem k velikosti České republiky a k aktuálním ekonomickým podmínkám lze předpokládat, že v oblasti vnitřní bezpečnosti zahrnující IZS, PČR a další bezpečnostní složky, zřejmě nebude možné vybudovat několik na sobě nezávislých státem provozovaných celoplošných systémů. Rovněž nelze předpokládat, že si každý region – kraj pořídí vlastní druh bezpilotního letounu s příslušenstvím. Naopak je možno predikovat rozhodnutí o doplnění současného stavu, kdy letecký dohled provádí Policie ČR - Letecká služba (LS), Letecká záchranná služba (dále LZS), a Search and rescue (dále SAR), případně lze využít armádní zdroje, tak aby bezpilotní prostředky doplnily současný systém. Je ovšem nutno zdůraznit omezení vzájemné substituce, kdy nelze vnímat doplnění systému jako nahrazení některých částí systému stávajícího. Lehké bezpilotní prostředky nebudou moci například evakuovat občany z ohrožených oblastí, provádět jejich dopravu do nemocnic, a podobně. Jedna z možných variant tak je vznik pouze jednoho celorepublikového monitorovacího systému UAS (který v případě potřeby pokryje celé území státu, podobně jako u LS nebo u LZS) a vznik několika menších, mobilních systémů využitelných například pro úroveň kraje. Vhodným rozmístěním stabilních stacionárních ovládacích stanovišť, současně servisních pracovišť a startovacích/přistávacích ploch UAV, by bylo umožněno bezpilotnímu letounu dosáhnout v určitém časovém limitu jakéhokoliv místa v republice. Menšími a levnějšími mobilními systémy by byly vybaveny jednotlivé bezpečnostní sbory a lokální pracoviště IZS. Označení „mobilní systém“ vyplývá z přepravy prostředků na místo užití prostřednictvím dodávkových či nákladních automobilů. Vzlet by byl realizován až na místě potřeby, kde by byly následně autonomně vykonávány požadované činnosti.

V ČR se používaly u Armády České republiky 4 typy bezpilotních letounů. Dříve se jednalo o typ Sojka III, nyní jsou užívány typy Raven a Skylark, které jsou nasazovány především v misích. Dále byl užíván specifický typ zařízení - vrtulník pro zvláštní mise SR-20. V civilní oblasti vznikají projekty, jako například letouny MARABU a SOKOL, nebo vrtulník HEROS.

Závěr

Výhody letecké techniky jsou obecně dostatečně známé. Proto využívají vyspělé státy leteckou (nejčastěji vrtulníkovou) techniku k zajišťování vnitřní bezpečnosti státu i jeho vnější ochrany, v případě zdravotního ohrožení občanů, například jako je doprava do nemocnice, i v mnoha dalších oblastech spojených s bezpečností. Přestože se jedná o finančně náročnou techniku, jak v úrovni pořízení, tak i v úrovni provozu, je využívána s ohledem na svoji mnohokrát potvrzenou nezastupitelnou roli. V historickém kontextu nastává v současné době obdobný rozvoj oblasti UAV/UAS.

Velký rozmach UAV/UAS nastal zejména v souvislosti s jejich využitím v rámci vojenských operací, jako průzkumného či bojového prostředku armád vyspělých států. S rozvojem techniky a technologií dochází k poklesu ekonomické náročnosti daných zařízení, a postupnému rozšiřování také v bezpečnostních, respektive civilních aplikacích.

Mimo území ČR dochází v průběhu posledních let k testování a postupnému zavádění AUV v soukromé sféře i v státních bezpečnostních sborech, do jejichž gesce spadá vnitřní bezpečnost státu, která je nezbytnou oblastí pro zajištění kvalitního života občanů bez specifických rizik a ohrožení. V tomto kontextu je třeba zmínit úlohu státu a jeho funkce, přičemž právě na rozsahu, komplexnosti a kvalitě plnění těchto funkcí mnohdy závisí lidské životy a zdraví. Stejně tak je nutné eliminovat hrozby vzniku škod na majetku, přírodě a ostatním environmentálním prostředí. V případě výskytu živelné katastrofy, velké dopravní nehody, průmyslové havárie, nebo jiné mimořádné události, je nutné zajistit jejich odstranění a obnovu funkčnosti dotčených systémů, aby byly vytvořeny předpoklady pro obvyklé fungování společnosti. Obecně lze tedy formulovat závěr spočívající v deklaraci potenciálního využití předmětných systémů pro včasné, objektivní a přesné informování záchranných složek, které může přinést významné zvýšení bezpečnosti obyvatel regionu i celého státu.

Literatura

- [1] Compedium by armada. Compedium Drones. June/July 2011. Zurich in Schwitterland: Caroline Schwegler. 3/2011. ISSN 0252-9793

- [2] FOJTÍK, Jakub. Bezpilotní letouny u policie. Rescue Report. 2010. Brno: IKARIA CZ a.s., 4/2010, s. 4-7. ISSN 1212-0456
- [3] FOJTÍK, Jakub. Policejní vrtulníky. Praha: Naše Vojsko, 2007. ISBN 978-80-206-0870-03
- [4] FOJTÍK, Jakub. Pomoc z nebe aneb Záchrané vybavení policejních vrtulníků. Rescue Report. 2008. Brno: IKARIA CZ a.s., 4/2008, s. 40. ISSN 1212-0456
- [5] LANG, Pavel. Rescue, vzlet povolen! Report. 2012. Praha: Ministerstvo obrany ČR, 3/2012, s. 16-17. ISSN 1211-801x
- [6] MIKAS, Filip. ATM+. Idet 2011. 2011. Praha: Aeromedia, a.s., Zvláštní příloha ATM+. , s. 12-13. ISSN 1802-4823
- [7] REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. Krizový management ve veřejné správě. Teorie a praxe. Praha: Ekopress, s.r.o., 2004. ISBN 80-86119-83-1
- [8] SOUŠEK, R. - KLEPRLÍK, J. Doprava v krizových situacích. Pardubice: Institut Jana Pernera, o.p.s., 2008. 249 s. ISBN 80-86530-46-9.
- [9] ŠILHÁNEK, Bohumil. Ochrana obyvatelstva ve vybraných evropských zemích. II. Část. Praha: Ministerstvo vnitra, generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2011.
- [10] VALÁŠEK, Jarmil, KOVAŘÍK, František a kolektiv autorů. Krizové řízení při nevojenských krizových situacích. Praha: Ministerstvo vnitra, generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR, 2008, ISBN 978-80-86640-93-8

Kontaktní údaje

plk. Ing. Bc. Zdeněk Sadecký
 Vyšší policejní škola MV v Jihlavě
 Tolstého 14, 586 01 Jihlava,
 tel.: 606 347 220
 e-mail: zsadecky@seznam.cz

doc. Ing. Ivo Drahotský, Ph.D.
 Univerzita Pardubice, Dopravní fakulta Jana Pernera
 Studentská 95, 532 10 Pardubice
 tel.: 466 036 429
 e-mail: ivo.drahotsky@upce.cz

Názory a postoje poskytovatelů služeb cestovního ruchu v regionu

Ladislav Skořepa, Jiří Dušek, Robert Adensam

Abstrakt

Předmětem příspěvku jsou výsledky dotazníkového šetření zaměřeného na názory poskytovatelů služeb cestovního ruchu. Šetření bylo zadáno JCCR a na sběru dat se podílela většina vysokých škol v Jihočeském kraji. Byla získána data od 160 respondentů Jihočeského kraje. Respondenti se shodli na významu přírodních a architektonických atraktivit, internetu jako významného komunikačního nástroje a malého využití potenciálu dotací poskytovaných ze strukturálních fondů EU.

Klíčová slova

Cestovní ruch, marketingová strategie, marketingový mix, turistická destinace.

Abstract

The subject of the contribution are results of a questionnaire focused on opinions of service providers in the tourist industry. The survey was commissioned by the South Bohemian Central Office for Tourism and most universities in the South Bohemian Region took part in it. Data from 160 respondents from the South Bohemian Region was acquired. The respondents agreed on the significance of natural and architectural sights, the significance of the Internet as a major communication tool and on the insufficient use of the potential made available by the structural EU funds.

Úvod

Cestovní ruch je fenomén, který se začal ve světě rozvíjet po 2. světové válce, kdy s rozvojem moderních dopravních technologií a rozvojem infrastruktury se dnes jednotlivá místa a různá zákoutí přiblížila na dosah

každému. Velký přínos mají nové informační technologie, které umožňují získat velký rozsah dat o možnostech cestovního ruchu a znásobují výčet možností využití služeb cestovního ruchu. Velký vliv na toto odvětví má globalizace, bourání překážek a bariér mezi zeměmi, což je velice příznivý stav pro cestovní ruch a jeho rozvoj. Jde o fenomén, který se prolíná do lidské činnosti, napříč celým světem do všech kultur. Proniká do společenských, kulturních, ekonomických a sociálních sfér. [2] Cestovní ruch je výrazným hybatelem veškerých aktiv v ekonomice, které přináší ekonomický prospěch. Jeho rozvoj má příznivý podíl na růstu HDP a na platební bilanci. Může být určitým nástrojem pro boj s nezaměstnaností. Je velice významným odvětvím pro Českou republiku, vždyť v celosvětových měřících jí patří v oblasti příjezdů zahraničních turistů 36. místo, v příjmů je Česká republika umístěna na 32. místě a co se týče výdajů v cestovním ruchu zaujímá 35. místo. [5]

Z tohoto hlediska lze říci, že cestovní ruch v České republice je důležitým odvětvím, které je potřeba neustále rozvíjet a podporovat. Cestovní ruch je současně vystaven tvrdé mezinárodní a regionální konkurenci, která klade vysoké nároky na kvalitní, komplexní a atraktivní nabídku země. Vzrůstá potřeba vymezování turistických regionů, pro které je typický určitý druh cestovního ruchu, který danou oblast spojuje a sjednocuje, ale zároveň i odlišuje od ostatních regionů. Turistické regiony se pak na trhu uplatňují prostřednictvím nabízených produktů, které jsou vytvořeny na základě zpracovaných komplexních analýz regionu a vytváření marketingových strategií, které definují priority a cíle cestovního ruchu v regionu. Cestovní ruch je v jižních Čechách významnou součástí regionální ekonomiky. Neustálý pokles návštěvníků, který se ukazuje v posledních letech, je důležitým upozorněním pro potřebu rozvíjet značku jižních Čech. Aby ukazovala kvalitu, pohodu, možnosti relaxace, gurmánství, vyžití a další hodnoty, které přilákají návštěvníky. Trend, který probíhá od roku 2006, neboli pravidelně klesající návštěvnost destinace potvrzují výsledky ČSÚ. Mezi lety 2006 – 2010 poklesl počet hostů Jihočeského kraje z 1 101 216 na 892 962, průměrný počet přenocování z 3,4 na hodnotu 3,0 a průměrná délka pobytu se snížila z 4,4 na 4,0 dny. Tato realita je typická pro většinu krajů, výjimkou je Praha, kterou navštívilo o 14,5 % více hostů. Nejčastější návštěvníci jižních Čech jsou turisté z Německa, za ním jsou turisté z Rakouska a top trojku uzavírá Nizozemí. K zemím, které překonávají desetitisícovou hranici patří ještě Slovensko, Japonsko a Francie. Trend poklesů není

zaznamenán u Japonska, Slovenska a Ruska, kde je naopak výrazný nárůst návštěvnosti. [3]

Proto je nutné se zaměřovat na marketing v cestovním ruchu a hledat nové nástroje, jak tyto trendy poklesu odvrátit a změnit v prospěch destinace jižních Čech. Příjmy z cestovního ruchu představují významný zdroj státního, krajského i obecního rozpočtu. Tyto prostředky jsou reinvestovány zpět ve prospěch nejen cestovního ruchu, ale přináší prospěch i všem místním obyvatelům dané destinace. Tyto prostředky jsou investovány do infrastruktury, parkovišť, oprav památek, informačních systémů a center, do propagace. Mezi další přínosy a pozitivní dopady patří vliv na ekonomické oživení venkova, možnosti pro podnikání, nadstandardní infrastrukturu a vybavenost, vzhled měst a obcí, kvalitu a kulturnost prostředí, obohacení společenského života, impulsy pro rozvoj historických řemesel a tradičních produktů apod.[3]

Materiál a metodika

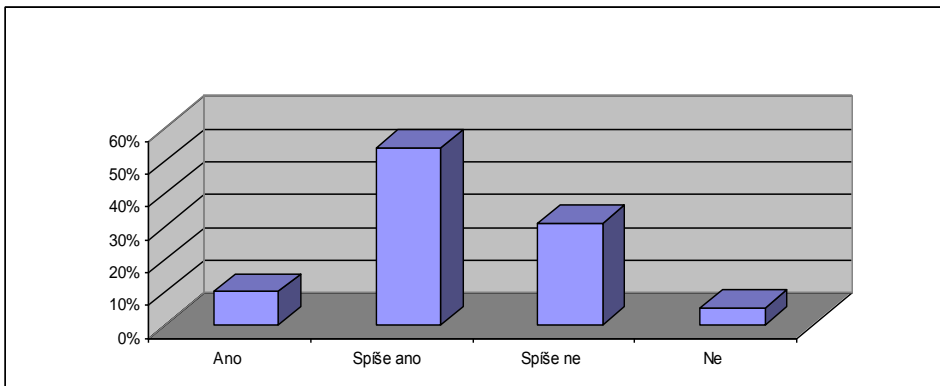
Předkládaná analýza vychází z dat získaných prostřednictvím výzkumu „Analýza názorů poskytovatelů služeb cestovního ruchu v Jihočeském kraji“[4]. Výzkumu se zúčastnilo celkem 160 firem a organizací a probíhal v Jihočeském kraji v prvním pololetí roku 2011. Na tvorbě dotazníku se účastnili pracovníci Jihočeské univerzity, VŠERS, Jihočeské centrály cestovního ruchu a významní podnikatelé v této oblasti. Cílem šetření bylo získat relevantní data a názory na služby cestovního ruchu od skupiny podnikatelů, kteří jsou úzce závislí na rozvoji tohoto odvětví a mají eminentní zájem o komplexní řešení problémů. Pro aktualizaci strategie rozvoje cestovního ruchu na území jižních Čech bylo třeba získat data od respondentů, které by pomohly definovat nová východiska strategických priorit. Cílem je vyjádřit konsensus mezi aktéry veřejného a soukromého sektoru působící v regionu v oblasti cestovního ruchu. Vyjádřit přínosy a způsoby, jak cestovní ruch podporovat a usměrňovat. Výzkum poskytovatelů služeb cestovního ruchu slouží v této práci jako hlavní materiál pro navigační změnu strategického rozvoje cestovního ruchu v jižních Čechách.

Výsledky a diskuze

Do této části příspěvku jsou vybrány otázky související s názory podnikatelů na součinnost a podporu veřejné správy při vytváření

příznivých podmínek pro podnikatelské aktivity. K tomu jednoznačně směřuje otázka, která je vyhodnocena prostřednictvím grafu č.1.

Graf č. 1: Pro úspěšný rozvoj cestovního ruchu v jižních Čechách musí být spolupráce, součinnost a vzájemná komunikace všech aktérů. Myslíte si, že je tato spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem dostatečná?

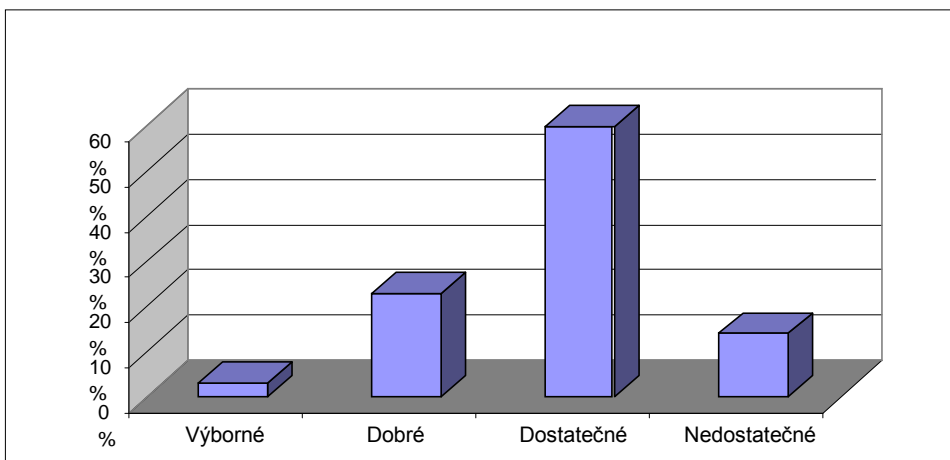


Zdroj: Analýza názorů poskytovatelů služeb cestovního ruchu v Jihočeském kraji

Na úrovni kraje existuje řada subjektů – Krajský úřad, JCCR, obce, informační centra, různá sdružení CR apod., které se účastní na rozvoji cestovního ruchu. Dlouhodobě existuje problém zastřešení těchto organizací a na základě tohoto partnerství koordinovat regionální aktivity. Absence manažerské struktury může způsobit neefektivnost fungování celého sektoru a může zapříčinit neúčinnost marketingu, obtížnou tvorbu turistických produktů a snížit kvalitu služeb.

Z grafu č. 2 je zřejmé, že veřejný sektor pro úspěšný rozvoj cestovního ruchu nevytváří potřebnou podporu a koordinaci. Z tohoto hlediska je patrné, že koordinace a řízení aktivit cestovního ruchu na regionální úrovni je nejčastěji hodnoceno jako dostatečné. Určitou cestou k nápravě těchto problémů může být dobře fungující partnerství na regionální úrovni, založené na spolupráci všech aktérů, kteří v oblasti cestovního ruchu působí, tzn. veřejného a soukromého sektoru. Úspěšná spolupráce zlepší konkurenceschopnost cestovního ruchu v jižních Čechách. Nejvíce zmiňovaná překážka byla špatná komunikace a informovanost.

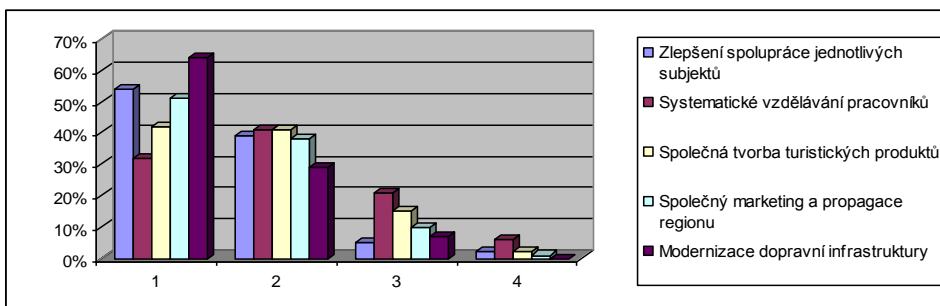
Graf č. 2: Veřejná správa vytváří pro podnikatelskou činnost podmínky



Zdroj: Analýza názorů poskytovatelů služeb cestovního ruchu v Jihočeském kraji

Dalším problémem, který respondenti uvedli, byla stále zvyšující se byrokracie a špatná či pomalá pomoc při získávání dotací a celková nekonceptnost podpory. Tyto překážky doplňovala příliš náročná administrativa či malá podpora v oblasti propagace. Dalším bodem, který byl též zmiňován je neexistence zákona o cestovním ruchu.

Graf č. 3: Které aktivity by přispěly k rozvoji cestovního ruchu v jižních Čechách?



Zdroj: Analýza názorů poskytovatelů služeb cestovního ruchu v Jihočeském kraji

Graf č. 3 potvrzuje, že nutnost zlepšení infrastruktury je nezbytnou součástí destinace. Hned za tímto bodem respondenti označili potřebu zlepšení spolupráce jednotlivých subjektů. Toto úzce souvisí se společným marketingem a propagací regionu jako jedinečnou destinací pro strávení volného času a tím podpora podnikání v této oblasti.

Z tohoto hlediska je potřeba zapojovat veřejný sektor, který by měl zastřešovat management destinace a společně se soukromým sektorem domlouvat strategii a rozvoj regionu. Jižní Čechy jsou turistickým regionem, který navštěvuje mnoho tuzemských a zahraničních turistů. Proto z důvodů neustále rostoucí konkurence z okolních regionů, je potřeba tyto aktivity více začít prosazovat např. semináři či konferencemi a zde vytvářet nové strategie a priority cestovního ruchu jižních Čech.

Závěr

Jižní Čechy jsou velmi atraktivní destinací, která nabízí řadu možností a příležitostí v oblasti cestovního ruchu. Provedený výzkum potvrdil výborné podmínky pro rozvoj. Ve spolupráci, infrastruktuře a podpoře podnikání nejsou splněny představy respondentů. Do této oblasti patří i veřejná správa, Jihočeská centrála cestovního ruchu a další neziskové organizace, které pomáhají v propagaci a vytváření turistických produktů v destinaci. Názorem, na kterém se shodlo více jak 80% respondentů, je nutnost neustále udržovat přírodní a architektonické atraktivity, které vytváří prvotní impuls k návštěvě destinace jižních Čech. Též výzkum ukázal, že tyto dvě oblasti jsou prioritou pro nabídku v destinaci. Dalším bodem je více zapojovat do propagace internet a prostřednictvím tohoto komunikačního nástroje zlepšit propagaci jižních Čech. Navíc internet je neustále se rozšiřující prostředek ke komunikaci s veřejností a výborným nástrojem jak nabízet možnosti trávení volného času a získávat informací o daném produktu. Zde by se nabídka mohla spíše zaměřit na mladší populaci, která nejvíce používá ke sběru informací tento způsob. Dále zlepšit komunikaci a informovanost, kterou respondenti zmiňovali, a která může přispět k lepší koordinaci jednotlivých programů. Tato oblast může přispět i k lepší možnosti podnikatelů získat dotace ať už regionální či evropské, které pomohou ke zkvalitňování nabídky. Důležité pro destinaci jižních Čech jsou investice do infrastruktury. Potřeba udržet na vysoké úrovni poptávku po cestovním ruchu je pro region důležitou podmínkou, jak udržet zaměstnanost, podporovat soukromé podnikání a vytvářet příznivé podmínky v této činnosti v regionu. Pro tento rozvoj je zapotřebí, aby se do procesu zapojily všechny subjekty regionu, ať podnikatelské či veřejné, které mohou nějakým způsobem zvýšit nebo zlepšit turistickou nabídku a společným cílem je jejich vzájemná spolupráce.

Literatura

- [1] ADENSAM, R. Marketing cestovního ruchu v jižních Čechách : bakalářská práce. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, o.p.s., 2011. 80 s.
- [2] JAKUBÍKOVÁ, Dagmar. Marketing v cestovním ruchu. Praha : Grada Publishing, 2009. 288 s. ISBN 978-80-247-3247-3.
- [3] Jccr.cz : strategie rozvoje cestovního ruchu v Jihočeském kraji na roky 2009-2013 [online]. [cit. 2012-03-04]. Dokumenty. Dostupné z WWW: <http://www.jccr.cz/?page_id=131>.
- [4] Kolektiv autorů. Analýza názorů poskytovatelů služeb cestovního ruchu v Jihočeském kraji. České Budějovice 2011.
- [5] World Tourism Organization (UNWTO) [online]. [cit. 2012-03-04]. Dostupný z WWW : <http://unwto.org/facts/eng/pdf/barometer/UNWTO_Barom09_2_en.pdf>

Kontaktní údaje

Doc. Ing. Ladislav Skořepa, Ph.D.

Vysoká škola evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích
Žižkova 6, 370 01 České Budějovice
e-mail: skorepa@vsers.cz.

Ing. Jiří Dušek, Ph.D.

Vysoká škola evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích,
Žižkova 6, 370 01 České Budějovice
e-mail: dusek@vsers.cz.

Bc. Robert Adensam.

Vysoká škola evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích
Žižkova 6, 370 01 České Budějovice
e-mail: adensamr@gmail.com.

Úloha samosprávy při ochraně kulturního dědictví

Jiří Vaníček

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou památkové péče v České republice. Popisuje úlohu obcí, jako nejnižšího článku orgánů veřejné správy, a dalších orgánů státní správy při zajišťování péče o kulturní památky s cílem jejich zachování, ochrany, zpřístupňování a vhodného celospolečenského uplatnění. Příspěvek shrnuje výsledky sociologického výzkumu mezi obyvateli reprezentativní skupiny vesnických památkových rezervací a vesnických památkových zón a dále vybrané skupiny městských památkových rezervací. Shrnuje názory obyvatel na ochranu památek, život v těchto chráněných územích a jejich postoje k návštěvníkům a turistům.

Klíčová slova

Kulturní památka, památková péče, památková zóna, památková zóna, ochrana památek

Úvod

K výraznému přelomu ve vývoji památkové péče dochází v roce 1850, kdy vznikla jako státní orgán s úkolem ochraňovat a zabezpečovat památky Centrální komise pro výzkum stavitelských památek a zacházení s nimi³. Mimo to bylo náplní Centrální komise zkoumání stávajících památek a jejich třídění za účelem vytvoření statistiky památek. K obnově významných staveb se v této etapě vývoje památkové péče vyjadřovali konzervátoři, kteří fungovali jako pomocné orgány Centrální komise. Jejich činnost zahrnovala různé povinnosti (např. zajištění památek před jejich zničením, pořizování soupisu památek včetně jejich dokumentace, znalosti o památkách a jejich stavu, obeznamování veřejnosti s historickou a uměleckou hodnotou památek). Reorganizace Centrální komise byla provedena v roce 1873. Rozšířil se rozsah její působnosti a vznikla tak Centrální komise se třemi sekcemi,

jejichž úkolem bylo zabývat se péčí o objekty pravěké doby a antického umění, objekty architektury církevní i světské, plastiky a malířství a grafiku do konce 18. stol. a o historické památky různého druhu od nejstarších dob až do konce 18. století. Nově působnost zahrnovala i péči o památky movité. K poslední změně ve výkonu a působnosti Centrální komise došlo v roce 1911. Péče o archiválie byla převedena do působnosti Archivní rady. Se vznikem Archeologického ústavu v roce 1897 zůstalo v kompetenci Centrální komise jen chránit nálezy a vykopávky. Jako poradní orgán byla zřízena památková rada a Státní památkový úřad jako poradní orgán Centrální komise a zároveň došlo k zavedení funkce zemských konzervátorů¹.

Vývoj teorie památkové péče u nás probíhá i v počátku 20. století v přímé vazbě na vývoj organizace této činnosti jak v posledních fázích existence Rakousko-Uherska, tak v novém Československu. Činnost Centrální komise pro péči o památky, se řadí mezi nejpokrokovější instituce tohoto druhu v Evropě. Má od roku 1911 ve své působnosti ve Vídni Státní památkový úřad a řídí zemské konzervátory, jako představitele veřejné správy. V roce 1918 se funkce zemských konzervátorů mění na Zemský památkový úřad pro Království české. Po vzniku Československa mu byla svěřena péče o celé území státu. Následně jej Ministerstvo školství a národní osvěty převtělilo ve Státní památkový úřad. Od dubna 1920 svou činnost započal Státní památkový úřad pro Moravu a Slezsko se sídlem v Brně. Vládní komisariát pro zachování památek začal fungovat na Slovensku a tím byla působnost Státního památkového úřadu omezena pouze na Čechy. Se vznikem samostatného státu vyvstala potřeba upravit pozemkové vlastnictví. Na základě záborového zákona a zákonů k první a druhé pozemkové reformě, přešlo do státního majetku i množství památek.

Výkon státní správy ochrany památek zahrnoval následující stupně: Ministerstvo školství a národní osvěty - Státní památkový úřad – okresní konzervátory jako pomocný orgán a další zvláštní orgány památkové péče (např. Správní komise hradu Karlštejn, Památkový sbor hl. města Prahy). Pro vytváření evidence památek byl r. 1919 zřízen Státní fotoměřický ústav v Praze. Spojením Státního památkového ústavu, Státního fotoměřického ústavu a některých oddělení Ministerstva školství a osvěty byla v roce 1953 vytvořena Státní památková správa².

Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, byl první právní normou zabývající se péčí o památky komplexně. Pro jeho realizaci byly vydány prováděcí předpisy formou vyhlášek. Pro výkon státní památkové péče byly určeny krajské národní výbory. Zákon vymezil povinnost každého jedince být nápomocen při ochraně památek splňujících kritéria kulturní památky vymezené zákonem. Stanovil kategorie národní kulturní památky, památkové rezervace, podmínky jejich evidence a způsob ochrany včetně regulace jejich vývozu do ciziny. Jako poradní a metodický orgán byl zřízen Státní úřad památkové péče a ochrany přírody a v souvislosti s jeho vznikem byla zrušena Státní památková správa. V roce 1973 bylo vládou uloženo připravit návrh novelizace. Přípravy se však svou náročností a rozsáhlostí staly podkladem pro tvorbu nového zákona o památkové péči schváleným a přijatým pod č. 20/1987 Sb. s účinností od 1. 1. 1988³.

Již samotná preambule základního předpisu právních norem, kterým je Ústava České republiky, uvádí: „My, občané České republiky [.....] jsme odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství“⁴. Listina základních práv a svobod v Čl. 34 odst. 2 zaručuje každému právo přístupu ke kulturnímu bohatství. Podle Čl. 35 odst. 3 nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.

Stěžejním zákonným předpisem upravujícím proces zajišťování památkové péče v České republice je zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů a jeho prováděcí vyhláška č. 66/1988 Sb. Dále vyhláška č. 187/2007 Sb., kterou se stanoví obsah a náležitosti plánu území s archeologickými nálezy. Zákon o památkové péči prošel v průběhu let řadou novel. Zásadní změny byly spojeny se vznikem a zrušením okresních úřadů a dále se vznikem územně samosprávných celků, při čemž byly měněny kompetence orgánů státní památkové péče.

Problematikou ochrany kulturních památek a památkovou péčí se rovněž zabývají i další předpisy úzce spjaté se zákonem o památkové péči. Zejména jsou jimi zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění

pozdějších předpisů a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Dalšími prameny, které je nutno připomenout jsou zejména mezinárodní smlouvy, především:

- Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví
- Úmluva o ochraně architektonického dědictví Evropy
- Úmluva o ochraně archeologického dědictví Evropy
- Úmluva o opatřeních k zákazu a zabránění nepovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků.
- Evropská úmluva o krajině

Ze jmenovaných smluv nastíním stěžejní myšlenku Evropské úmluvy o krajině. Krajina je předmětem veřejného zájmu, je potřebnou součástí života obyvatel, plní významnou roli v zemědělství, ekologii, kultuře a společnosti. Česká republika úmluvu podepsala v roce 2002 a od 1. 10. 2004 se pro ni stala závaznou. Smyslem úmluvy je podpořit ochranu, správu a plánování krajiny a organizovat evropskou spolupráci v této oblasti a docílit toho, aby péče o krajinu měla charakter udržitelného rozvoje. Naše republika se zavázala právně uznat krajinu jako základní složku prostředí, v němž obyvatelé žijí, jako výraz rozmanitosti jejich společného kulturního a přírodního dědictví a základ jejich identity a v souvislosti s tím se zavázala provádět krajinné politiky zaměřené na ochranu, správu a plánování krajiny do budoucna sledující obnovu nebo alespoň zvýšení rozmanitosti přírody a hodnoty krajinných celků, začlenit tak krajinu do politik územního a urbanistického plánování a ostatních politik a umožnit veřejnosti, orgánům a stranám participovat na jejich provádění⁵.

Základní pojmy v oblasti památkové péče

Státní památková péče zahrnuje činnosti, opatření a rozhodnutí, jimiž orgány a odborná organizace státní památkové péče v souladu se společenskými potřebami zabezpečují zachování, ochranu, zpřístupňování a vhodné společenské uplatnění kulturních památek. Ostatní orgány státní správy a organizace spolupracují s orgány a odbornou organizací státní památkové péče a pomáhají jim při plnění jejich úkolů⁶.

Kulturními památkami jsou chápány nemovité a movité věci, popřípadě jejich soubory, které jsou významnými doklady historického vývoje,

životního způsobu a prostředí společnosti od nejstarších dob do současnosti, jako projevy tvůrčích schopností a práce člověka, pro jejich hodnoty, historické, umělecké, vědecké a technické, které mají přímý vztah k významným osobnostem a historickým událostem. Za kulturní památky podle hmotného základu lze určit např. lidové písně jako památky bez vlastní hmotné podstaty, přírodní kulturní památky, kulturní památky movité a kulturní památky nemovité⁷. Z pohledu společenského významu lze na památky nahlížet jako na památky osobní, bez společenského významu a na kulturní památky, které jsou předmětem památkové péče, činnosti muzeí, galerií, knihoven a archivů, kdy nejvýznamnější součástí památkového bohatství státu tvoří národní kulturní památky.

Nemovité a movité věci a jejich soubory za kulturní památku prohlašuje Ministerstvo kultury České republiky. Vláda České republiky prohlašuje nařízením za národní kulturní památky takové kulturní památky, které tvoří nejvýznamnější součást kulturního bohatství národa. Zároveň stanoví podmínky jejich ochrany. Jejich ochrana je přísnější než u ostatních kulturních památek^{8,9}.

Vláda České republiky může nařízením prohlásit území, jehož charakter a prostředí určuje soubor nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů jako celek za památkovou rezervaci a stanovit podmínky pro zabezpečení její ochrany. Za památkovou zónu může Ministerstvo kultury po projednání krajským úřadem prohlásit území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty. Kategorie památkové rezervace byla zavedena v zákoně č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách. Památková zóna je v hierarchii památkové péče na nižším stupni než rezervace¹⁰.

Obě uvedené varianty památkových území lze ještě podrobněji rozlišit na celky městské a vesnické. V mnoha případech zpravidla platí, že za Městskou památkovou rezervaci a Vesnickou památkovou rezervaci je prohlášena historicky nejstarší a nejcennější část města nebo vesnice. Na straně památkových zón rozlišujeme Městské památkové zóny a Vesnické památkové zóny. Na území České republiky je vymezeno 113 památkových rezervací a 483 památkových zón^{11,12}.

Orgány státní památkové péče

Státní památková péče je vykonávána jednak správními úřady ve třech stupních, na straně druhé s působností od 1. ledna 2003 odbornou organizací státní památkové péče - Národním památkovým ústavem. Správní úřady mají na rozdíl od odborné organizace pravomoci rozhodovací, přesto se jedná o navzájem úzce provázané a kooperující složky.

Orgány státní památkové péče jsou Ministerstvo kultury, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Orgány státní památkové péče ve spolupráci s ostatními orgány státní správy a za odborné pomoci organizací státní památkové péče, vědeckých, uměleckých a dalších odborných organizací a ústavů dbají, aby se státní památková péče zabezpečovala plánovitě, komplexně a v souladu s dlouhodobou koncepcí jejího rozvoje¹².

Ministerstvo kultury je ústřední orgán státní správy pro kulturní památky v České republice prostřednictvím Odboru památkové péče plní převážnou část odborných úkolů stanovených zákonem¹². Především:

- zpracovává prognózy, koncepce a návrhy dlouhodobých výhledů rozvoje státní památkové péče
- posuzuje návrhy dlouhodobých, střednědobých a prováděcích plánů obnovy kulturních památek a prohlašuje kulturní památky
- vydává statut odborné organizace státní památkové péče
- zřizuje památkovou inspekci jako svůj specializovaný kontrolní orgán v oboru, státní památkové péče.

Národní památkový ústav (NPÚ) vznikl sloučením stávajících odborných organizací státní památkové péče z původních samostatných ústavů ke dni 1. 1. 2003. NPÚ se organizačně člení na ústřední pracoviště v Praze a územní odborná pracoviště v jednotlivých krajích, jejichž síť byla postupně doplňována a v konečném stavu odpovídá krajskému členění. Činnosti NPÚ lze vidět ve dvou rovinách. Jednou je výzkum, vývoj a odborná a metodická činnost na úseku péče o památky a o památkově chráněná území, druhou je péče o zpřístupněné kulturní památky v přímé správě NPÚ a poskytování metodické pomoci ostatním vlastníkům zpřístupněných památek¹².

Krajský úřad: metodicky řídí výkon státní památkové péče v kraji, vykonává dozor při obnově národních kulturních památek z hlediska

státní památkové péče, plní úkoly orgánu státní památkové péče pro národní kulturní památky, pokud nepřísluší Ministerstvu kultury nebo vládě České republiky, dozírá v rozsahu své působnosti na dodržování památkového zákona a jeho prováděcích předpisů.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností:

- vykonává a organizuje státní památkovou péči ve stanoveném správním obvodu v souladu s koncepcí rozvoje státní památkové péče
- podílí se na zpracování krajské koncepce podpory státní památkové péče a na zpracování střednědobých a prováděcích plánů
- vykonává státní správu na úseku státní památkové péče, pokud podle památkového zákona není příslušný jiný orgán státní památkové péče
- zabezpečuje předpoklady pro komplexní péči o kulturní památky a nemovitosti, které nejsou kulturní památkou, ale jsou v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu
- vykonává dozor při obnově kulturních památek a při stavbě, změně stavby, terénních úpravách, odstranění stavby nebo udržovacích pracích na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci/zóně z hlediska státní památkové péče
- při plnění svých úkolů se opírá o odbornou pomoc odborné organizace státní památkové péče
- po vyjádření odborné organizace státní památkové péče jmenuje konzervátora státní památkové péče jako dobrovolného pracovníka, který je členem komise státní památkové péče zřízené radou obce s rozšířenou působností¹².

POSTOJE OBYVATEL VPR A VPZ

Cílem výzkumu bylo zjistit, do jaké míry ovlivňuje památková ochrana souboru lidové architektury ve VPR a VPZ rozvoj venkovského prostoru. Tato práce zahrnuje pouze postoje občanů a jejich názory na přínos prohlášení jejich obce za VPR nebo VPZ pro cestovní ruch. Z celkového počtu 61 VPR a 164 VPZ v České republice byl proveden výzkum v 9 VPR a 53 VPZ. V těchto památkově chráněných obcích bylo

osloveno 792 respondentů¹³. Z provedeného výzkumu plynou tyto hlavní závěry¹⁴:

- V památkově chráněných vesnicích nepřevládají rekreační objekty, ale 77 % obyvatel žije ve vlastních domech.
- Z toho 17 % žije v památkově chráněných objektech.
- Mezi obyvateli VPR a VPZ převládají obyvatelé, kteří zde již dlouhodobě bydlí, a projevuje se to také na vysokém podílu obyvatel důchodového věku.
- Zhruba tři pětiny obyvatel si uvědomuje výhody a nevýhody bydlení v památkově chráněných vesnických územích a asi čtvrtina obyvatel si myslí, že prohlášení obce VPR nebo VPZ nebyla pro obec přínosem.
- Téměř dvě pětiny obyvatel jsou hrdé na to, že bydlí právě v těchto obcích a pouze 5 % obyvatel je s bydlením v těchto obcích nespokojeno.
- Průměrně dvě třetiny obyvatel se domnívá, že k nim velmi často nebo občas jezdí turisté, aby si obec prohlédli. V tomto směru jsou však velké rozdíly mezi sledovanými regiony. Podíl odpovědí však nekoresponduje s podílem těch, kteří považují prohlášení obce za VPR nebo VPZ za přínos pro obec. Příliv turistů tedy pro ně není prioritou.
- Zvýšení cestovního ruchu by bylo podle obyvatel VPR a VPZ dosaženo především zlepšením kvality komunikací, veřejných prostranství a pořádku v obci a větší propagací těchto obcí.
- U některých otázek se struktura odpovědí výrazně lišila mezi VPZ, VPR a památkou UNESCO (Holašovice). Obyvatelé VPR a Holašovic jsou lépe informováni o smyslu prohlášení památkové ochrany a o jeho výhodách a nevýhodách a častěji se setkají s touto problematikou při jednání na úřadech. Jsou na svou obec častěji hrdí a jsou přesvědčení, že k nim jezdí velmi často turisté.

POSTOJE OBYVATEL MPR^{15, 16}

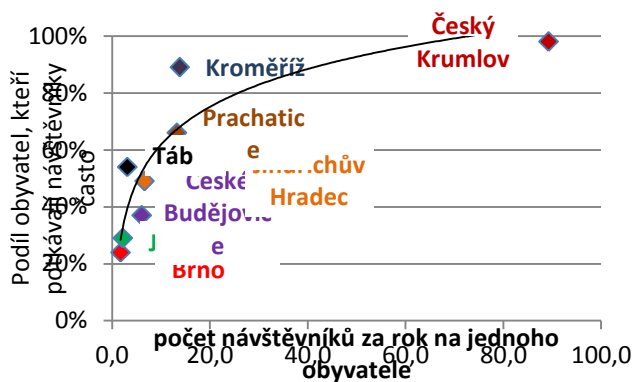
Předmětem výzkumu prováděného v 8 městech ČR, na jejichž území se nachází městská památková rezervace (MPR), byl jednak výzkum vztahu obyvatel k památkové ochraně a jejich názorů na výhody a nevýhody, které to městu přináší. Dále byl zkoumán jejich názor, jak památková rezervace ovlivňuje cestovní ruch ve městě. Současně byl v daném

městě studován profil návštěvníka města. Do výzkumu byla zařazena města různé velikosti, když některá jsou správním střediskem okresu a tři jsou krajskými městy. Navíc ve dvou případech byla MPR anebo její část zařazena na seznam Světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO. Z provedeného výzkumu plynou tyto hlavní závěry:

- Struktura bytového fondu ve městech se liší z hlediska vlastnických vztahů v jednotlivých městech.
- Průměrná doba bydlení respondentů se lišila v rozmezí 16 až 26 let.
- Největší zájem o problematiku ochrany památek mají obyvatelé měst, která jsou na seznamu památek UNESCO.
- Podobně je tomu se znalostmi výhod a nevýhod, které městu přináší památková ochrana historického centra města. Nejmenší znalosti mají obyvatelé velkých krajských měst.
- Ve všech městech převládá názor, že prohlášení historického centra za MPR je pro město přínosem.
- Byl zkoumán vztah obyvatel k jejich městu. Největší podíl odpovědí „Jsem hrdý na to, že bydlím v tomto městě anebo alespoň spokojený s životem v tomto městě“, byl u obyvatel Brna, které je druhým největším městem ČR a důležitým kulturním a společenským centrem. Na druhém místě je Tábor a třetí Jihlava. Je patrné, že identifikace s městem, ve kterém občan bydlí, je závislá na mnoha faktorech a existence MPR není hlavním motivem.
- Subjektivní vnímání počtu návštěvníků obyvateli města se výrazně liší v jednotlivých městech. Nejvíce si přítomnost turistů uvědomují obyvatelé měst, která mají v historickém centru památku UNESCO. Nejméně si uvědomují přítomnost turistů obyvatelé krajských měst.
- Obyvatelé zkoumaných měst si nejčastěji myslí, že ke zvýšení počtu turistů ve městě je třeba zlepšit infrastrukturu města, jeho vzhled a pořádek ve městě. Mnohem méně sází na propagaci města.
- V rámci výzkumu profilu návštěvníka zkoumaných měst byl proveden kvalifikovaný odhad počtu návštěvníků. Pokud zkoumáme vztah mezi subjektivním vnímáním počtu návštěvníků obyvateli města a přepočteným počtem návštěvníků (turisté+výletníci) na jednoho obyvatele města za rok, pak tento vztah lze korelovat logaritmickou křivkou.

- Relativní rozdíl počtu návštěvníků na jednoho obyvatele města ve zkoumaných městech je enormní. Zatím co u Brna jsou to asi 2 návštěvníci na obyvatele za rok, v Českém Krumlově je to téměř 90 návštěvníků. To je také důvod, proč v tomto městě na otázku „Co by město mělo dělat, aby k vám jezdilo více turistů?“ odpovědělo 38 % obyvatel, že si nepřejí, aby se počet turistů dále zvyšoval. U ostatních měst procento takových odpovědí kolem 5 %. U Českého Krumlova je i relativně vyšší podíl těch, kteří by se raději odstěhovali jinam. Dalo by se říci, že v tomto městě již počet turistů překročil hranici trvale udržitelného cestovního ruchu.

Obr. 1: Vztah mezi objektivním počtem návštěvníků a subjektivním vnímáním obyvateli města



Literatura

- [1] Zákon č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách
- [2] Zákon č. 20/1987 Sb. o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů
- [3] Zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- [4] Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů
- [5] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
- [6] Foud, K., *Perly minulosti, Oblast Českého lesa*, Plzeň: NAVA, 2000, ISBN 80-7211-064-0

- [7] Kaigl, J., Pechová, K., Zídek, M., *Příručka vlastníka kulturní památky*, Praha: Jalna, 2001, ISBN 80-86310-19-1
- [8] Štoncner, P. Organizační vývoj státní památkové péče v letech 1918 - 1945. In: *Péče o architektonické dědictví, Sborník prací I., Vybrané kapitoly k tématu*. Praha: Idea servis, 2008. s. 45-93, ISBN 978-80-85970-59-3
- [9] Zídek, M. Právní úprava památkové péče. In: *Péče o architektonické dědictví, Sborník prací I., Vybrané kapitoly k tématu*. Praha: Idea servis, 2008, s. 145-160, ISBN 978-80-85970-59-3
- [10] Ministerstvo životního prostředí, Evropská úmluva o krajině, [online], c2008-2011 [cit. 2011-03-24], dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/evropska_umluva_o_krajine
- [11] Národní památkový ústav, Národní památkový ústav – charakteristika poslání a činnosti, [online], c2003-11 [cit. 2011-03-24], dostupné z: <http://www.npu.cz/pro-odborniky/narodni-pamatkovy-ustav/o-nas/>
- [12] Národní památkový ústav, UNESCO, Úmluva o světovém dědictví UNESCO, [online], c2003-11 [cit. 2010-03-24], dostupné z: <http://www.npu.cz/pp/dokum/unesco/>
- [13] Bureš, P., Škabrada, J., Šnajdrová, H.: Památková ochrana historických vesnic v České republice, Praha: Ministerstvo kultury ČR, 1996, 120 s., ISBN 80 – 902096 – 2 – 9
- [14] Cozlová, K., Pešková, L., Hanzlíčková, M., Douchová, I., Hejná, V., Metličková, M., Šebáková, A.: Regionální rozvoj a plošná ochrana souborů lidové architektury v obcích vybraného okresu. Diplomová práce. Jihočeská univerzita, Zemědělská fakulta, České Budějovice 2007 (vedoucí všech prací Vaníček, J.)
- [15] Bláhová, M., Blažková, M., Henzelínová, M., Horáková, M., Chalupská, L., Jedličková, P., Jilmová, B., Kočerová, I., Krušoftová, P., Markočiová, D., Nováková, M., Novotná, M., Součková, B., Zavadilová, P.: Městská památková rezervace a cestovní ruch. Bakalářská práce. Vysoká škola polytechnická Jihlava 2010
- [16] Vaníček, J.: Folk architecture and tourism in the Czech Republic. Annual Conference Proceedings of Research and Academic Papers - Volume XXII: Education Across the Waters: Expanding

the Boundaries of Tourism and Hospitality, 2010, volume 22, is. 22,
s. 315-322. ISSN 10919120.

Kontaktní údaje

doc. RNDr. Jiří Vaníček, CSc.
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16, 586 01 Jihlava
tel.: 567 141 130
e-mail: vanicek@vspj.cz

Etika ve veřejné správě jako odraz způsobu vnímání reality

Jaroslav Vencálek

Abstrakt

Vnímáme-li etikou kodex zásad, který nás vede k tomu, abychom nejdříve cítili, a teprve potom chápali, zda to, co (nejen) ve veřejné správě činíme, je dobré nebo špatné, je nezbytné uvědomit si, z jakých paradigmatických pozic lidského poznání vycházíme ve svých činnostech. Paradigma konkurenceschopnosti bylo spojováno s rostoucím významem průmyslu. Tím, že ve změněných planetárních podmínkách 3. tisíciletí toto paradigma přetrvává, dochází k sérii nevratných kolizí mezi realitou a paradigmatickými poznávacími principy. Integrovaný svět vyžaduje komplementární paradigmatické přístupy, nepreferující ekonomické fenomény, ale harmonizující ekonomické, politické a sociokulturní aspekty, které jsou následujícím generacím předávány v podobě genia loci a genia regionis.

Klíčová slova

Etika, paradigma, genius loci

Abstract

When thinking about an ethics as about the code of practice which leads us to intuitively perceive (rather than deeply understand at first) which of our activities in the public administration are good and which are bad, it is necessary to recognize which paradigms of human knowledge we use in our activities. The paradigm of competitiveness has been associated with the growing importance of industry. Because of persistence of this paradigm in the changed planetary conditions of the third millennium, there is a series of irreversible collisions between reality and paradigmatic cognitive principles. Integrated world requires complementary paradigmatic approaches which do not prefer economic phenomena, but harmonize the economic, politic and socio-cultural

aspects, that are passed on to succeeding generations in a form of genius loci and genius regionis.

Key words

Ethics, paradigm, genius loci

Úvodem: Je otázka smysluplnějšího pojetí veřejné správy vůbec relevantní?

Přelom druhého a třetího tisíciletí se na planetě Zemi vyznačuje mnoha specifiky. Aniž bychom museli dlouho pátrat po nejfrekventovanějších otázkách, které si kladou zástupci vědy, představitelé uměleckého života, zástupci veřejné správy, ale i nejširších vrstev obyvatelstva, zjišťujeme, že pestrou škálu profesních, řídicích, zájmových, občanských a mnoha dalších spekter lidského vnímání reality provází sjednocující problém. Hledání smysluplnosti lidského konání.

Proč ale tomu tak je? Proč v okamžiku, kdy většina evropských populací se nachází v prostředí, které má institucionálně zabezpečenou demokracii, se nedaří právě rozvoji demokracie.

Proč jednou z neprezentovanějších dichotomií současnosti se stal vztah demokracie versus kapitalismus? [3]

Proč jsou lidé stále více znepokojeni stavem věcí veřejných, které nečiní jejich životy spokojenějšími, přestože výroba produkuje mnohem větší množství hmotných statků, než tomu bylo kdykoliv předtím?

Proč jsme svědky toho, že ve společnostech se zabezpečenými formálními předpoklady fungování demokracie, jednou z nejdynamičtější vyvíjejících se forem společenské participace na správě věcí veřejných, je forma odporu?

Odpovědi na tyto otázky určitě nepatří k nejsnadnějším, přesto na prahu druhého desetiletí 21. století lze konstatovat, že počet autorů zamýšlejících se nad nimi roste napříč spektrem nejružněji utvářených struktur: profesní, zájmové, regionální, demografické, sociální, politické, etnografické, vzdělanostní apod.

To ale neznamená, že by současným znakem české populace byla rozvinuta schopnost problematizovat zavedená společenská schémata.

Neznamená to, že bychom hledali kvalitativně inovační přístupy k řešení vzniklých problémů. Spíše naopak! Podle sociologa J. Pehe [6] schopnost problematizovat zavedená schémata je vážně narušena. Jako by se černobílé chápání světa, které si vynucoval život v komunistickém režimu, přelilo do nových poměrů – jen s opačnými znaménky. Jako by tu byla vážně oslabena schopnost intelektuálního údivu, jenž by byl natolik silný, aby nás nutil přehodnocovat staré vidění světa i naši roli v něm.

A ještě jedno důležité „proč“. Proč na přelomu tisíciletí jsou opět vytěsňována z lidského povědomí ta témata, která lidé nedokážou umístit do svých racionálně utvářených životních schémat. V období antického Řecka byla takováto těžce přijatelná témata vytěsňovaná na okraj společenské pozornosti nazvána „atopony“. Proč ale v 21. století přibývá takových atoponů, k nimž náleží etické chování jednotlivce, morální kodex, genius loci, genius regionis, územní identita i mnoho dalších? Proč je společenský prostor zahušťován plejádou jednotlivostí zatížených často lineárně vnímanými vztahy kauzálnosti? [12]

Zdá se, že ekonomická globalizace natolik neúnosně zvýraznila západo-civilizační, historicky vzniklé racionality ve vnímání lidské reality, že došlo ke ztrátě schopnosti vnímat společenské jevy a procesy komplexně. [1] Chování lidí je sice ovlivňováno téměř lavinovitě se rozrůstající plejádou informací, avšak bez schopnosti vyjádřit se komplexnosti stavu o další existenci člověka v hierarchicky vnímané krajině. [2] Vyjdeme-li z předpokladu, že lidské myšlení se rozvíjí tím kultivovaněji, čím více se lidé vymaňují z nejrůznějších myšlenkových konstrukcí a schémat, pak právě při kontaktech s atopony dochází k přehodnocování zažitých schémat a pokusům o nové interpretace.

Z tohoto pohledu je otázka smysluplnějšího pojetí veřejné správy vysoce relevantní.

Tužba po odlišnosti společnost dynamizuje, ale i ohrožuje

Vyjděme ze základního poznání lidské existence na planetě Zemi. Veškeré objekty a jevy jsou determinovány časem a prostorem. Nikoliv stejnost, ale různost je základní vlastností přírodních i společenských jevů a procesů v krajině sféře planety. [4] Jednota pak vzniká jako důsledek konkrétních vazeb a propojení mezi základními různostnostmi a má charakter nikoliv stejnosti, ale harmoničnosti jejímž důsledkem je

fungování konkrétních daných struktur. Jinými slovy. Důsledkem jednoty je fungování dílčích částí tím způsobem, že fungují nejen ony samy o sobě, ale fungují i jako celek, který vytvářejí. Od vzniku teorie synergie, to je teorie vzniku nových kvalit je všobecně známo, že celky nejsou vytvářeny jen sumou dílčích částí, tedy, že neexistuje mechanický vztah mezi nimi a jejich částmi. Celky mohou fungovat jen tehdy, jestliže kromě toho, že disponují sumou částí, jsou vybaveny i konkrétní sítí vztahů a vazeb. Pokud tyto vztahy mají charakter konstruktivně synergický, pak systémy se kvalitativně vyvíjejí v komplexnější a ve společenské praxi v humánnější struktury. Pokud tyto vztahy mají charakter destruktivně synergický, pak systémy se kvalitativně vyvíjejí v rozpadající se izolované struktury a snadno zanikají. [5]

Kromě toho, že existuje přirozená diferenciacce objektů a jevů v krajině, objevil již před mnoha staletími starořecký filosof Platon podivuhodnou tužbu člověka po odlišnosti, v podobě dušení síly projevující se v jeho odvážných činech, jimiž odpradávná touží ukazovat svou převahu nad ostatními. Tuto duševní sílu pojmenoval termínem „thymos“. S tím je spojeno i mnoho lidových rčení upozorňujících na důležitost duševní síly (např: Nejen chlebem a solí, živ je člověk. K životu člověk potřebuje zachovávat i svou čest a důstojnost). Ostatně snaha o tvorbu takového společenského klimatu v němž by člověku nebyla ubírána práva na vlastní důstojnost jsou intenzivně spojována s posledními stoletími existence člověka na Zemi. Problém ale spočívá v tom, že čím vyspělejší byla společnost je, tím více byla přesvědčena, že tohoto klimatu lze dosáhnout „pouhým“ institucionálním zabezpečením. Že tomu tak není dopsvědčuje stav nejvyspělejších společností světa právě na přelomu 2. a 3. tisíciletí. Jako by lidé zapomněli na Platonovo tvrzení o thymosu, když tvrdil, že v úsilí o uznání jde právě o profilování vlastní odlišnosti ve vlastní prospěch. Ukázalo se s řešením otázky, nad níž si lámal hlavu již starořecký filosof a pedogog Platón (427–347 př.n.l.), tedy s problémem jakým způsobem organizovat lidskou thymotickou energii aby plnila funkci produktivní síly se doposud lidstvo nevypořádalo. [7]

Bohužel, již od počátku průmyslové revoluce začaly být preferovány fenomény ekonomické a politické (tedy výrazně institucionální), které v procesu globalizace vyústily v druhé polovině 20. století v neúměrnou preferenci ekonomických determinant a společnost přes dostatek informačních technologií se dostala do stavu permanentního selhávání s krizovými dopady prakticky ve všech sférách lidského bytí. [8]

Ukazuje se, že jakákoliv transformace pojmána ve smyslu mechanického pojetí změny (např. úsporná opatření prostřednictvím škrtů) nemají sílu lépe organizovat thymotickou energii populace jakéhokoliv území. Je nutno vrátit se k samotné podstatě lidského bytí, které je ovlivňováno působením rozdílností čtyř materiálních geosfér (anorganická, anorganicko-organická, organická, antropogenní) a jedné nemateriální geosféry (antropogenní). [10] To znamená znovu (nejen) při správě věcí veřejných, vycházet z poznatku, že naše existence je ukotvena jak v materiální, tak i nemateriální sféře.

A navíc! Lidské životy nejsou jen výsledkem existence samotných reálií (materiálních a nemateriálních), ale jejich komplementární funkčnosti, významnosti a evoluce lidského biologického druhu. To znamená, že i psychosociální sféra (představující nejvyšší evoluční stádium života na Zemi) je permanentně transformována jak lidskou kulturou, tak i myšlením. V průběhu 19. a především 20. století došlo k výrazně dichotomickému vnímání lidské reality (fyzické – duchovní, objektivní – subjektivní, jedinec – společnost). [9] Navíc zejména evropská společnost zesilovala, a co je ještě více zarážející, stále zesiluje tlak na dichotomické vnímání reality posilováním významu fyzicky existujících, objektivních a racionálních fenoménů, což v ekonomicko-politické praxi vede k totálnímu preferování vztahů rozvíjejících materiální základu a propadu těch aspektů lidské činnosti, které bývají spojovány s tzv. nadstavbou [2] [3].

Lidé jsou na prahu 3. tisíciletí vnímání s výrazným akcentem pracovní síly jako antiduchovní tvůrci všech hodnot. Zbytky jejich původní spirituality, včetně etických principů jsou intenzivně vytěšňovány na okraj společenské pozornosti. Přestože tyto procesy se krátkodobě jeví jako racionálně funkční, v dlouhodobě vnímaných horizontech působí destruktivně. Názorný příklad dichotomického vnímání reality vyplývající z uplatňování paradigmatického principu konkurenceschopnosti je v Západní civilizaci markantní v povyšování vzdělávání a znevažování významu lidské vzdělanosti. To, že populace tvořící Západní civilizaci se odlišila ve vnímání reality od ostatních populací na bázi uplatňovaného principu konkurenceschopnosti, mělo za následek jednak vyšší intenzitu propojení člověka s externími sítěmi jeho provázanosti s vnějším prostředím (např. pohyb zboží, pracovních sil), jednak i výraznou devastaci vnitřních sítí (např. morálka, etika, úcta ke generačně

ukotveným hodnotám krajiny), které ve své pestré škále jsou vlastní vnitřnímu prostředí každého jedince.

Paradigma konkurenceschopnosti je osudově spojeno s moderním, racionálním a mechanickým vnímáním reality, v němž díky fatálnímu podcenění významu a funkce morálního společenského klimatu dochází k reálnému ohrožení hospodářské a politické demokracie. [11] V průběhu posledních dvou století se tak znovu nastoluje otázka. Jak formulovat nové paradigma vnímání reality, aby lidé měli možnost objevit a využít ve svůj prospěch svou vlastní thymotickou energii?

Čím větší je spjatost s místem, tím výraznější je schopnost a ochota otevřenosti vůči světu

Komplementární vnímání reality znamená akceptování vzájemnosti obsahového rámce časoprostorově determinovaných jevů s lidskými zkušenostmi a pocity sounáležitosti obyvatel s danou realitou. Tento styl vnímání reality umožňuje překonat pouhou obsahovost studovaných jevů (determinace výchovně vzdělávacími prvky) a zejména při vnímání různosti regionálních a historických obsahů krajiny vytváří podmínky ke komplementárnímu vnímání lidských zkušeností (determinace historickou pestrostí vztahů) a intenzit prožitků v krajině žijících obyvatel (aspekty duševní a sociální blízkosti ovlivňující územní identitu).

Vnímat komplexně jakékoliv místo, znamená mít schopnost respektovat význam a funkci tohoto místa a v něm se odehrávajících sociálně-ekonomických aktivit na bázi prostorově více úrovněvých podmíněností. Vyjdeme-li z místa samotného, jeho lokální charakter je dán místními specifiky, která svým dosahem mohou působit až v regionálním měřítku. Jeho regionální podoba je ale již dána kulturně-historickými aspekty, které zase svým dosahem mohou překračovat hranice regionu a zpravidla působí makroregionálně. A konečně jeho univerzální vzezření, vycházející z civilizačně lidských aspektů, má dosah globální. [9]

Vnímat lidskou kulturu, znamená vnímat nejen různost hmotných artefaktů, ale i myšlenek, úsudků, představ, vizí a plejády dalších nehmotných projevů lidského vědomí. Tajemství významu komplementárnosti lokálního, regionálního a globálního je skryto v poznání, že lidé mohou celou řadu aktivit realizovat globálně (např. komunikace, cestování), ale žít nemohou všude, nýbrž vždy jen na

daném konkrétním místě (přestože i to se může v průběhu života několikrát změnit).

Čím výraznější je v emocionálním smyslu utvářena spojitost člověka s místem, tím větší je jeho schopnost a ochota být otevřený vůči světu. Hysterii aktérů mobility a „globálních hráčů“ bychom, neměli zaměňovat se světoobčanstvím. Světoobčanem není člověk, který zaslepeně sleduje jen své obchody, nebo cestuje jako turista. Tím je ten, kdo se změnil díky bohatým zkušenostem ve styku se světem.

Komplementárnost ale není slučitelná s paradigmatickým principem konkurenceschopnosti, nýbrž s paradigmatickým principem vzájemného spolužití na bázi vzájemné výhodnosti. Ten se opírá o změny řízení krajiny vycházející ze studia kognitivního chování lidí (souhrny operací a pochodů, jejichž prostřednictvím si lidé uvědomují a poznávají sami sebe, jsou existenčně spojeny s akceptováním etických principů), dále ze studia percepce krajiny a znalosti genia krajinných míst a regionů.

Genius loci se tak stává významným svorníkem hodnotových systémů (humanita, demokracie, individuální svoboda, osobní zodpovědnost, lidská solidarita) s úsilím o dlouhodobě vnímanou demografickou, sociální (včetně světového étosu), environmentální a ekonomickou udržitelnost rozvoje. [5] Nově utvářené modely fungování Evropské unie proto vyžadují, aby se opíraly o genia loci nejen všech členských zemí, ale i jejich dílčích regionů a pochopení genia Evropy jako celku v nových, měnících se podmínkách světa na prahu 3. tisíciletí.

Závěr

Pokud vyjdeme z dichotomie společenských jevů, pak na rozvoj regionů mají vliv jak institucionální systémy, tak individuální vnímání reality samotnými lidmi. Problémem modernity je výrazné přecenění úlohy institucionálních systémů při současném podcenění tvůrčího potenciálu generačně ukotveného v krajině, který lze vnímat jako kreativitu místa (regionu). Charakter generačně předávaných životních zkušeností je ukotven v duchu krajiny (geniu loci, geniu regionis). Protože se ale jedná o subjektivní aspekt krajinné reality, racionálně utvářená evropská civilizace k jeho akceptování byla po dlouhou dobu velmi zdrženlivá. Bez větší potřeby vnímat tuto nehmotnou formu kulturního dědictví byly ve druhé polovině 20. století především střeoevropské regiony. Tím bylo poznamenáno i vnímání funkce a významu etiky v celospolečenském

vývoji. Globalizačními procesy došlo k zvýraznění racionálních aspektů a současnému oslabení iracionálně působících tendencí při vnímání vizi společenského rozvoje. [12]

Převládající paradigma konkurenceschopnosti, které provázelo společenský vývoj Evropanů od nástupu průmyslové revoluce do současnosti má svá omezení. Rychlost a difuze nejrůznějších integračních procesů se staly rozhodujícími fenomény, s nimiž je třeba kalkulovat v novém paradigmatickém vnímání krajinné reality. Tímto východiskem se stává princip vzájemné spolupráce na bázi oboustranné (či spíše mnohostranné) výhodnosti, což je možné pouze na bázi opětovného působení morálky a povýšení komplementarity obsahovosti daných jevů se zkušenostmi lidí a jejich sounáležitostí s danými obsahy.

Základem k jakýmkoliv aktivitám rozvoje regionu se tak stává potřeba seznámení se s duchem daných míst (genius loci, genius regionis) ukotveným v podobě materiálních a nemateriálních forem kulturního dědictví krajiny a posouzení funkcí, významu a evoluce vztahů mezi specifickými, kulturně-historickými a univerzálně globálně přijímanými aspekty lidského bytí.

Literatura

- [1] [1] BAUMAN, Zygmunt. *Život ve věku nejistoty*. Praha: Academia, 2008. 112 s.
- [2] [2] DUDINSKÁ, Irina. Individuum a integrační procesy. In: *Európske občianstvo a národná identita*. Prešov: SLOVACONTACT, 2006. s. 118–125.
- [3] [3] DUDINSKÝ, Vladislav. Prekážky na ceste od lokálneho ku globálnemu a späť. In: *Človek v súradniciach multidimenzionálnej spoločnosti I*. Prešov: ManaCon, 2000. s. 29–37.
- [4] [4] IVANIČKA, Koloman. *Slovensko genius loci*. Bratislava: Eurostav, 2000. 168 s.
- [5] [5] IVANIČKA, Koloman. *Globalistika / Poznávanie a riešenie problémov súčasného sveta*. Bratislava: IURA EDITION, 2006. 288 s.
- [6] [6] PEHE, Jiří. Občanský aktivista a veřejný intelektuál. In: *Máš před sebou všechny mé cesty / Sborník k 60. Narozeninám Tomáše Halíka*. Praha: Lidové noviny, 2008. s. 253–261.

- [7] [7] SAFRANSKI, Rüdiger. *Koľko globalizácie unesie človek?* Bratislava: Kalligram, 2006. 96 s.
- [8] [8] SEDLÁČEK, Tomáš. *Ekonomie dobra a zla / Po stopách lidského tázání od Gilgameše po finanční krizi.* Praha: 65 pole, 2009. 280 s.
- [9] [9] VENCÁLEK, Jaroslav. Genius loci jako součást nového paradigmatického přístupu ke studiu krajinné reality. In: *Acta Geographica Universitatis Comenianae UK Bratislava.* č. 52, 2009, s. 31-37.
- [10] [10] VENCÁLEK, Jaroslav. Od genia loci k vizím o regionálním rozvoji. In: *Scientific FPVMV UMB Banská Bystrica.* sv. 8, 2009, s. 165-172.
- [11] [11] VENCÁLEK, Jaroslav. Politická relevance důvěry. In: *Aktuálne otázky politiky.* Trenčín:Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2011. S. 273–277.
- [12] [12] VENCÁLEK, Jaroslav. Inovativní koncept genia loci (regionis) a globalizace. In: *Globalizácia a vzdelávanie učiteľov / Koľko globalizácie unesie učiteľ?* Bratislava: Komenského univerzita Bratislava, 2012. s. 110–116.

Kontaktní údaje

Prof. PaedDr. Jaroslav Vencálek, CSc.
Inštitút politológie Filozofickej fakulty, Prešovská univerzita v Prešove
ul. 17. novembra 1, 080 78 Prešov, Slovenská republika
e-mail: jaroslav.vencalek@unipo.sk

Veřejná správa – sloužit nebo panovat?

Miloš Vystrčil

Abstrakt

V první části článek popisuje historii a současný způsob výkonu veřejné správy v ČR včetně souvislostí s výkonem regionální politiky a podporou regionálního rozvoje a naznačení připravovaných změn.

Druhá část příspěvku potom ukazuje některé konkrétní důsledky způsobu výkonu veřejné správy a s tím související realizace regionální politiky na území krajů, zejména Kraje Vysočina a to i v souvislosti s využitím veřejných zdrojů.

Závěrečná část příspěvku formuluje některé závěry a doporučení, které se týkají způsobu výkonu veřejné správy a regionální politiky zejména na krajské a částečně i na komunální a celostátní úrovni.

Klíčová slova

Veřejná správa, státní správa, samospráva, spojený model výkonu veřejné správy, regionální politika, regionální rozvoj, kraj, obec

Abstract

In the first part this article focuses on history and current organization of public administration in the Czech Republic, on its relation with regional politics and regional development support, and drafts the currently prepared changes.

The second part describes selected consequences of public administration approaches and related implementations of the local politics in regions, namely in the Vysočina region, including utilization of the public resources.

Last part articulates conclusions and recommendations regarding approaches in public administration and politics with focus namely on regional, but also on municipal and national levels.

Key words

Public administration, government, local government, coupled model of public administration, regional politics, regional development, region, municipality

Úvod

Nekonečné a zatím bez vítěze. Touto jednoduchou větou by se zjednodušeně daly charakterizovat již desítky let trvající diskuse a s nimi související změny, které provázejí výkon veřejné správy v České republice.

Pokud má být cílem tohoto článku zabývat se výkonem veřejné správy včetně jejího vlivu na regionální rozvoj odpovědně, je nutné začít opravdu korektně a od základů. Je tedy nutné nejdříve alespoň rámcově pojem veřejná správa definovat a zároveň i charakterizovat.

Pokud začneme pátrat v různých učebnicích a dalších dostupných materiálech a snažíme se nalézt jednoduchou a pokud možno srozumitelnou definici veřejné správy, tak možná pro některé překvapivě příliš neuspějeme. Ještě celkem bez problémů lze dohledat definici či charakteristiku samotného pojmu **správa**, která bývá například podle [1] chápána jako soubor činností, které mají záměrný charakter a které jsou uskutečňovány v relativně trvale organizovaných celcích a v objektivně vymezeném rámci a které jsou zaměřeny k dosažení určitého cíle s tím, že pod správu se zpravidla také zařazuje i zajištění vlastních procesů, jimiž se správa uskutečňuje.

Výše uvedená definice či charakteristika pojmu správa se však vztahuje na správu veřejnou i soukromou. Celý problém definice či charakteristiky pojmu veřejná správa potom logicky spočívá ve schopnosti definovat **veřejný zájem**, neboť **veřejná správa je správa, která je vykonávána ve veřejném zájmu**.

Jak ale i ze zkušenosti víme, neexistuje jasná obecně uznávaná hranice mezi soukromým a veřejným zájmem. Naopak, existují stovky případů, při kterých o to, zda se jedná o veřejný či soukromý zájem, dochází dnes a denně ke sporům. Příkladem mohou být například realizace tzv. veřejných staveb, povinné očkování dětí, opatření za účelem podpory zdravého životního stylu apod.

Pokud tedy neexistuje jasná obecně uznávaná hranice mezi veřejným a soukromým zájmem nemůže ani existovat konkrétní a obsahově jasně vymezená definice veřejného zájmu, a tedy nelze očekávat, že se někdy dočkáme konkrétní, úplné a přitom bezesporné definice veřejné správy¹⁶. Přesto je na místě přesvědčení, že obdobně jako je tomu například v matematice ani v oblasti veřejné správy není třeba kvůli neznalosti konkrétního přesného a úplného vymezení pojmu veřejná správa zoufat. Právě existence určité nejistoty je totiž nebo by alespoň měla být nedílnou součástí každého lidského konání, tedy v našem případě i pokud možno pokorné tvorby funkčního a pokud možno stabilního systému veřejné správy.

Pro další část našeho článku přijměme proto definici veřejné správy, která celý systém veřejné správy sice ne úplně přesně ohraničuje, na druhé straně však přesto ve většině konkrétních případů jednoznačné rozhodnutí o tom, zda se jedná či nejedná o výkon veřejné správy, umožňuje. **Zjednodušeně řečeno budeme tedy pod veřejnou správou řadit souhrn činností, které jsou zákonodárstvím, soudnictvím, vládou nebo projevem zákonodárné, soudní, vládní či jiné veřejné moci**

Pro lepší možnost dalšího popisu souvislostí veřejné správy, regionální politiky a regionálního rozvoje je vhodné připomenout, že veřejnou správou můžeme rozdělit na dva základní subsystémy. Na subsystém **státní správy** a na subsystém **samosprávy**.

Zatímco státní správu vykonává stát a to buď přímo s pomocí k tomu zřízených správních úřadů (úřady práce, finanční úřady, agentury ochrany přírody atd.) nebo nepřímo prostřednictvím obcí, krajů nebo i dalších subjektů (autorizovaní inženýři, stavovské orgány, orgány vysokých škol apod.), samospráva je vždy vykonávána nestátními subjekty a to vždy v rámci, který je vymezen zákony nebo jinými právními předpisy.

¹⁶ Nakonec se nejedná o věc nijak neobvyklou, že se úplnost a bezespornost vylučují je například obsaženo již v Gödelových větách o neúplnosti. Gödelovy věty o neúplnosti vyvolaly bouřlivou diskusi vědců, která pokračuje dodnes. Hlavním předmětem sporů je otázka, zda tyto věty platí i pro jiné oblasti, než je matematika - např. pro lidské myšlení, umělou inteligenci a fyzikální teorii vesmíru.

Výkon státní správy se tedy odlišuje od výkonu samosprávy svoji přímou a jednoznačnou vazbou na platné zákony a další státem stanovená pravidla a její charakter je tedy prováděcí, podzákonný nebo nařizovací. V případě výkonu státní správy se vždy jedná o úkon, jehož realizace vychází přímo ze zákona nebo jiného státní mocí stanoveného nařízení či pravidla (vydání stavebního povolení, změna trvalého bydliště, vydání občanského průkazu atd.).

V případě výkonu samosprávy se potom zpravidla nejedná o povinnosti vyplývající přímo ze zákona (byť se vše děje v rámci, který vymezují – určují zákony). Například způsob likvidace odpadů, výši poplatku za psy, způsob pronajímání obecních bytů nebo studijní řád na VŠ si určují obce nebo vysoká škola nezávisle a v podstatě bez vlivu státu a jedná se tedy o výkon samosprávy.

Samospráva je tedy výrazem principu decentralizace. Samosprávy¹⁷ (obce, kraje, vysoké školy, profesní komory atd.) ji vykonávají vlastním jménem a prostředky. Samospráva je na státní správě v podstatě nezávislá.

V úvodu článku zmíněné „nekonečné diskuse“, které se týkají systému výkonu veřejné správy, nejsou vlastně ničím jiným než opakovanými diskusemi o dvou základních problémech výkonu veřejné správy.

První problém souvisí s diskusemi a hledáním optimální míry decentralizace a dekoncentrace veřejné správy

Druhý problém souvisí s diskusemi a věčným porovnáváním výhod a nevýhod tzv. spojeného a odděleného modelu výkonu veřejné správy.

Zatímco při řešení prvního problému se jedná zejména o posouzení správné míry prosazování principu subsidiarity (centralizace x decentralizace) a nalezení modelu s maximální dostupností při zachování kvality (dekoncentrace x koncentrace), v případě řešení druhého problému se jedná především o posouzení schopnosti a připravenosti volených orgánů zejména na úrovni krajů a obcí (hejtman, starosta, rada, zastupitelstvo, zastupitel) plně respektovat

¹⁷ Z hlediska používání pojmu samospráva - samosprávy lze zpravidla z kontextu jednoduše vysledovat, zda pojem je použit ve smyslu označení pro souhrn činností, anebo zda se jedná o označení pro samosprávný subjekt (obec, kraj, vysoká škola atd.).

nezávislost přeneseného výkonu státní správy na krajských a obecních úřadech a o posouzení schopnosti státu nezávislost přeneseného výkonu státní správy na obecních a krajských úřadech účinně, hospodárně a efektivně kontrolovat.

Jelikož ze zákona je jedním z hlavních úkolů veřejnoprávních korporací – krajů i obcí i podpora regionálního rozvoje území krajů a obcí¹⁸, je zřejmé, že kraje a obce tak mohou a musí činit zejména prostřednictvím své samosprávné činnosti. Zjednodušeně lze říci, že část výkonu samosprávy je vlastně často výkonem krajské či obecní, tedy regionální politiky. Tedy propojení samosprávy s regionální politikou a regionálním rozvojem je záměrné, žádoucí a zřejmé.

Při realizaci zejména rozsáhlejších rozvojových projektů pak poměrně často dochází k případům, kdy úspěch těchto projektů mohou ovlivňovat i rozhodnutí realizovaná obecním či krajským úřadem, tedy orgánem obce nebo orgánem kraje v přenesené působnosti. Z tohoto pohledu se snaha státu, omezit alespoň v některých oblastech možný vliv samospráv obcí a krajů na výkon státní správy například koncentrací, centralizací nebo dokonce oddělením státní správy od samosprávné činnosti může jevit jako logická a chvályhodná. Na druhé straně je otázkou, zda právě tyto kroky nemohou vést třeba k nadřazenému a panovačnému charakteru výkonu státní správy, snížení její dostupnosti a snížení vnímání jejího výkonu jako poskytování služby. Nehledě na to, že existují i případy, kdy je do výkonu státní správy (například tvorba obecních územních plánů nebo krajských zásad územního rozvoje) přímo samosprávný orgán zapojen.

Reforma veřejné správy a regionální politika a rozvoj na území Kraje Vysočina

Se vznikem krajů v roce 2000 se postupně během několika let měl zásadním způsobem změnit systém a organizace výkonu veřejné správy a to na všech úrovních. V rámci komplexní realizace reformy veřejné správy měly tedy paralelně proběhnout dvě reformy:

¹⁸ Zákon 128/2000 Sb., o obcích § 2, odstavec (2): Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

Zákon 129/2000 Sb., o krajích § 1, odstavec (4): Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Na úrovni centrálních orgánů měla proběhnout **reforma ústřední státní správy**. Hlavním výsledkem této reformy mělo být provedení zásadní restrikce činností ústředních orgánů, zejména ministerstev doprovázené převodem některých činností a kompetencí ústředních státních orgánů na krajské úřady. Měl být vytvořen malý, ale silný stát, který by si podržel zejména pravomoci související s přijímáním a prosazováním strategických a dalších zásadních rozhodnutí s celostátním a nadstátním dopadem. Role státu tedy měla být více koncepční a kontrolní. Zároveň měl stát nadále garantovat ochranu státních zájmů a životních jistot (zahraniční politika, sociální politika, obrana, apod.)

Na úrovni lokální územní správy měla proběhnout **územní reforma veřejné správy**. To znamená, že na úrovni regionů (krajů) měly vzniknout funkční krajské úřady, které by vykonávaly i část státní správy v přenesené působnosti včetně některých činností, které dříve vykonávaly ústřední státní orgány. Na úrovni nižší než krajské měly vzniknout správní obvody obcí druhého a třetího typu s pověřenými obcemi (obecními úřady), které by společně s krajskými úřady kromě jiného převzaly výkon státní správy vykonávaný do té doby okresními úřady. Okresní úřady měly do konce roku 2002 ukončit svoji činnost.

Pokud budeme porovnávat současnou situaci s plány, které měly být realizovány na základě usnesení Poslanecké sněmovny¹⁹ zejména v letech 2001 a 2002, výsledek je pravděpodobně nejhorší možný.

¹⁹ Jedná se o klíčové usnesení Poslanecké sněmovny č. 268 z 19. 5. 1999, které rozhodlo o dalším postupu reformy veřejné správy v ČR. Poslanecká sněmovna v něm

I. doporučuje vládě České republiky připravit reformu vytvořením modelu veřejné správy spojením státní správy a samosprávy v jednotnou veřejnou správu, a to na všech úrovních (varianta II. sněmovního tisku 196);

II. vyzývá vládu, aby dále pracovala pouze na rozpracování této varianty s důrazem na začlenění téměř všech dekoncentrátů, detašovaných pracovišť, regionálních a územních pracovišť ústředních orgánů státní správy do jednotného úřadu veřejné správy;

III. považuje navrhovaný rozsah pravomocí přenášných na krajskou úroveň za nedostatečný;

IV. vyzývá vládu, aby v rámci reformy neprodleně zahájila práce i na návrzích racionalizace státní správy a zjednodušení úředních postupů.

Zjednodušeně řečeno zatímco územní reforma veřejné správy byla realizována takřka ze 100%, reforma ústřední státní správy téměř neproběhla. Výsledkem je logický nárůst administrativy, byrokracie a ekonomické náročnosti výkonu veřejné správy a do určité míry i další zneprůhlednění transparentnosti výkonu veřejné správy. Nepovedená nebo přesněji napsáno nedokončená reforma veřejné správy také významně posílila pozici odpůrců spojeného modelu výkonu veřejné správy a dala jim další argumenty pro prosazování odděleného modelu výkonu veřejné správy.

Pokud budeme na nedokončené reformě veřejné správy hledat pozitiva, pak právě jedním nezpochybnitelným pozitivem je posílení možnosti výkonu regionální politiky a podpory regionálního rozvoje ze strany samospráv a různých svazků a jiných spojení samospráv.

Na příkladu Kraje Vysočina lze od roku 2000 jednoznačně sledovat nárůst plánovité podpory regionálního rozvoje celého kraje i jeho částí. Průběžně aktualizovaný Plán rozvoje Kraje Vysočina a existence dnes již desítek různých strategií rozvoje měst či mikroregionů a zejména potom úspěšná realizace těchto strategií jednoznačně hovoří ve prospěch provedené reformy veřejné správy²⁰

Velmi významnou roli při rozvoji území krajů sehrála existence vlastních na státu nezávislých krajských rozpočtů a především potom možnost sestavit a pro podporu regionální politiky a regionálního rozvoje ve spolupráci s Jihomoravským krajem využít Úřad regionální rady regionu soudržnosti NUTS II Jihovýchod a vlastní Regionální operační program – ROP NUTS II Jihovýchod.²¹

Výsledky diskuse, závěry, doporučení

Z informací doposud v článku uvedených plyne, že vývoj a zejména dosavadní způsob provedených změn výkonu veřejné správy v České republice rozhodně není důvodem k přehnanému optimismu. Spíše je tomu naopak.

²⁰ Plán rozvoje Kraje Vysočina, základní údaje o mikroregionech i konkrétní příklady podpory regionálního rozvoje lze dohledat například na www.kr-vysocina.cz například v sekci Analytické služby i v sekcích dalších.

²¹ Podrobněji viz například www.jihovychod.cz

Na druhé straně je zřejmé, že vznik krajské úrovně výkonu veřejné správy jednoznačně zvýšil možnosti představitelů krajů i municipalit ovlivňovat svojí regionální politikou regionální rozvoj na jim příslušných správních územích a nepřímo i mimo ně. Rovněž tak jsou ze strany krajů cítit snahy o prosazení další dekoncentrace a decentralizace činností a kompetencí na krajskou úroveň. Zároveň s tím se však někdy naopak samotné kraje začínají ve vztahu ke svým organizacím a někdy i k obcím a správním obvodům chovat přesně opačně a mají snahu některé činnosti a kompetence centralizovat a koncentrovat na krajskou úroveň.

V této souvislosti můžeme vnímat zejména v poslední době návrat snahy státu o koncentraci a centralizaci veřejné správy a do jisté míry i s tím související snahu získat větší vliv státu zejména v souvislosti s očekávaným plánovacím obdobím EU pro roky 2014 až 2020 na lokální regionální politiku a regionální rozvoj.

Stát a jím řízená státní správa měla a bude mít přirozeně vždy snahu panovat a vždy se bude možná někdy i podvědomě a intuitivně snažit minimalizovat míru vlivu krajů a municipalit na výkon státní správy. Je to tak pro stát jednodušší, méně konfliktní a v mnoha směrech bezpečnější. Na druhé straně přesně v souladu s pořekadlem „Pán Bůh vysoko nadřazený daleko“ je pravděpodobnost k náchylnosti k jisté petrifikaci a pravděpodobnost vzniku atmosféry nadřazenosti a neochoty sloužit občanům na čistokrevných státních správních úřadech logicky vyšší než při výkonu státní správy v přenesené působnosti ve spojeném modelu na krajském či obecním úřadu.

V protikladu k těmto nebezpečím se může naopak vyskytnout u volených představitelů krajů i obcí a potažmo tím i „jejich“ úřadů přehnaná snaha sloužit svým občanům a obyvatelům nebo třeba i snaha maximalizovat svoji moc nebo popularitu. V této souvislosti nelze potom vyloučit, že vznikají a budou vznikat ze strany volených představitelů krajů a obcí snahy činit tak i na úkor kvality výkonu státní správy v přenesené působnosti nebo dokonce třeba i na úkor zákonné čistoty a správnosti správních rozhodnutí.

Závěr je tedy poměrně jednoduchý. Při výkonu veřejné správy by měli ti, co ji vykonávají, v přiměřené míře panovat i sloužit. Protože však, jak je snad alespoň v základních rysech vysvětleno i v tomto článku, žádný ideální, dokonalý, bezchybný a nenapadnutelný model výkonu veřejné správy nemáme k dispozici a je velmi pravděpodobné, že ani neexistuje,

nezbývá než si to, co možná v nejširších souvislostech uvědomit a podle toho se chovat.

Určitě se můžeme a zřejmě i musíme snažit minimalizovat rizika výchovou a vzděláváním vykonavatelů veřejné správy, tvorbou vizí, kodexů, směrnic, pravidel a dalších dokumentů. Určitě se můžeme a zřejmě i musíme snažit zavést fungující kontrolu efektivity, hospodárnosti a účelnosti výkonu veřejné správy.

Přesto platí a bude platit, že není lepší kontrolor než poučený občan, který se zajímá o veřejné dění a o využívání veřejných prostředků a který si je vědom nejen svých povinností, ale je schopen i plně využívat a uplatňovat svá práva.

Literatura

Kolektiv autorů. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4.

Kontaktní údaje

RNDr. Miloš Vystrčil
Vysoká škola polytechnická Jihlava
Tolstého 16, 586 01 Jihlava
Tel.: 606 767 544
E-mail: milos@vystrcil.cz

Bezpečnost regionu v kontextu Bezpečnostní strategie České republiky 2011

Pavel Zahradníček

Abstrakt

Článek v úvodu pojednává o vývoji bezpečnostního prostředí, jeho hybných silách a potenciálních důsledcích tohoto vývoje. Komentuje reakci České republiky na tyto procesy ve formě nové bezpečnostní strategie ČR z roku 2011. Zabývá se možnými odezvami bezpečnostní strategie na život v regionech ČR. Vývoj v oblasti bezpečnosti ČR prezentuje komparací bezpečnostní strategie z roku 2003 a 2011.

Klíčová slova

Bezpečnostní ohrožení, bezpečnostní politika, bezpečnostní zájmy, bezpečnostní prostředí, prosazování bezpečnostních zájmů.

Abstract

In the beginning article deals with advancements in security environment, its motive forces and potential consequences of such advancements. It comments reaction of Czech republic to these processes in the form of 2011 Security strategy of Czech republic. Article is concerned with possible implications of security strategy on living in the regions of Czech republic. Advancements in the area of security of Czech republic is presented by comparison of security strategies from years 2003 and 2011.

Key words

Security threat, security politics, security concerns, security environment, enforcement of security concerns.

Úvod

Položme si otázku. Proč se vůbec věnovat bezpečnostním otázkám? Protože společnost České republiky a jejích jednotlivých regionů je účastníkem vývojových procesů 21. století, které jsou sice různě modifikovány konkrétním prostředím ČR, ale jejich příčiny a podstata se nemění. Přínosy i negativa těchto vývojových trendů významně ovlivňují vnitřní procesy českého státu i jednotlivých regionů. Státní i nestátní instituce musí být připraveny na řešení důsledků tohoto vývoje, včetně otázek bezpečnostních.

Bezpečností, pro potřeby tohoto sdělení, budeme rozumět – ***stav systému (státu, energetiky, životního prostředí atd.), při kterém je přijatelná pravděpodobnost vzniku újmy na chráněných zájmech.***

Zvyšující se četnost krizových událostí ve světě je evidentní. Současně s pronikáním „moderního“ způsobu života do stále většího počtu lokalit ve světě, roste **strach o bezpečnost**. Strach, který nabývá zvláštních rozměrů a paradoxů. Strach má svůj individuální i kolektivní rozměr, **spočívá v obavě z nebezpečí ztráty životní úrovně, sociálních i existenčních jistot, které jsou bez státních a stále se zeslabujících záruk zdrojem nebezpečí.**

Zajištění bezpečnosti občanů je základní funkcí státu. Vláda České republiky si je této své povinnosti vědoma, a proto, mimo jiné, přistoupila i k aktualizaci Bezpečnostní strategie České republiky. Ta poslední byla zpracována v roce 2003. Od té doby se bezpečnostní prostředí i mezinárodní kontext značně proměnily. Přijetím Lisabonské smlouvy získala Evropská unie nový institucionální rámec. Lisabonská smlouva (též Reformní smlouva) je mezinárodní smlouva, jejímž cílem je především reformovat instituce Evropské unie a její fungování. Byla podepsána 13. prosince 2007 v Lisabonu, ratifikována 3. listopadu 2009 a vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

Organizace Severoatlantické smlouvy (NATO) na svém summitu rovněž v Lisabonu na podzim 2010 přijala novou Strategickou koncepci. Proces zajišťování naší bezpečnosti a obrany je úkolem stálým, nikdy nekončícím. Jde v obecném pohledu o zajištění nejen svrchovanosti, územní celistvosti a nezávislosti naší vlasti, ale i demokratického právního státu a základních práv a svobod všech našich občanů.

V následujícím představím stěžejní myšlenky Bezpečnostní strategie 2011.

1. Bezpečnost ČR

Bezpečnostní strategie České republiky (ČR) je základním dokumentem bezpečnostní politiky ČR, na který navazují dílčí strategie a koncepce. ***Bezpečnostní strategie ČR představuje základní hodnoty, zájmy, přístupy, ambice a nástroje ČR při zajišťování své bezpečnosti.*** Úkolem vlády ČR (vláda) a orgánů všech územních samosprávných celků je v příslušném rozsahu zajišťovat bezpečnost obyvatel, obranu svrchovanosti a územní celistvosti země a zachování náležitostí demokratického právního státu.

Institucionálním nástrojem pro dosažení těchto cílů je komplexní, funkční a dynamicky se rozvíjející bezpečnostní systém. Bezpečnost ČR je založena na principu zajištění bezpečnosti jednotlivce, ochrany jeho života, zdraví a majetku. K úspěšnému uplatňování tohoto principu je nezbytné zajišťovat bezpečnost státních institucí včetně jejich plné funkčnosti a rozvíjet procesy a nástroje sloužící k posilování bezpečnosti a ochrany obyvatelstva. Klíčový význam z hlediska zajištění bezpečnosti ČR má politická a hospodářská stabilita Evropské unie.

Bezpečnostní politika ČR vychází z principu nedělitelnosti bezpečnosti. Bezpečnost ČR nelze oddělovat od bezpečnosti v euroatlantické oblasti, respektive od globální bezpečnostní situace. Základními východisky pro zajištění obrany a bezpečnosti ČR jsou aktivní účast v systému kolektivní obrany NATO opírajícím se o silnou transatlantickou vazbu, rozvoj schopností EU pro zvládání krizí a spolupráce s partnerskými zeměmi.

ČR rozlišuje své bezpečnostní zájmy (dále jen zájmy) podle stupně důležitosti. V Bezpečnostní strategii 2011 jsou zájmy rozděleny do tří kategorií: životní, strategické a další významné.

Životní zájmy. Životním zájmem je zajištění svrchované existence, územní celistvosti a politické nezávislosti ČR, zachování všech náležitostí demokratického právního státu včetně záruky a ochrany základních lidských práv a svobod obyvatel.

Strategické zájmy. Naplňování strategických zájmů napomáhá ochraně životních zájmů. Zároveň slouží k zajištění společenského rozvoje

a prosperity ČR. K jejich prosazování jsou voleny přístupy a prostředky přiměřené situaci.

Další významné zájmy. Účelem prosazování dalších významných zájmů je přispět k zajištění životních a strategických zájmů a zvyšovat odolnost společnosti vůči bezpečnostním hrozbám. Prostředí, které ovlivňuje bezpečnost ČR, prochází dynamickými změnami. Jeho předvídatelnost se vzhledem k rostoucí provázanosti bezpečnostních trendů a faktorů snižuje.

Hrozby, jejich zdroje a nositelé mají jak státní, tak stále více i nestátní a nadnárodní charakter. Vnitřní a vnější bezpečnostní hrozby se prolínají a rozdíly mezi nimi se stírají. Pravděpodobnost přímého ohrožení území ČR masivním vojenským útokem je nízká. Charakteristickým rysem současného prostředí je skutečnost, že nestabilita a konflikty za hranicemi Evropy mohou mít přímý dopad na naši bezpečnost.

Mezi hlavní zdroje hrozeb v současnosti patří vyhocené postoje vůči hodnotovým základům naší společnosti, zpochybňující koncept demokratického právního státu a popírající základní lidská práva a svobody.

Na rovnováhu bezpečnostního prostředí mají zásadní vliv rostoucí ambice nových globálních a regionálních aktérů. Bezpečnostní hrozby se do značné míry odvíjejí od slabých či zhroucených států, jejichž vlády nejsou schopny zajistit vlastní obranu, bezpečnost svých občanů a vládu práva. K negativním aspektům procesu globalizace patří zejména možnost zneužití provázanosti finančních trhů, informačních a komunikačních technologií a infrastruktury. Nestátní aktéři v porovnání se státy a mezinárodními organizacemi dokáží rychleji a pružněji využívat možností plynoucích z globalizace, především z integrace informačních a komunikačních technologií, dopravy a obchodování. Snižuje se význam postavení států jako subjektů disponujících monopolem na použití síly a regulátorů klíčových ekonomických a informačních toků. Roste naopak schopnost nestátních aktérů ohrožovat zájmy států a bezpečnost jejich obyvatel. Nadále porostou bezpečnostní dopady demografických změn. Rostoucí závislost na dostupnosti přírodních zdrojů vede k intenzivnější globální soutěži v zajištění přístupu ke strategickým surovinám a energiím. Vyšší četnost mimořádných událostí spojených s pohromami přírodního

a antropogenního původu klade zvýšené nároky na zajištění ochrany obyvatelstva.

Bezpečnostní hrozby

Na základě analýzy bezpečnostního prostředí, ve kterém se ČR nachází, lze identifikovat specifické hrozby pro její bezpečnost. ČR jako zodpovědný člen mezinárodních organizací zahrnuje mezi relevantní bezpečnostní hrozby i takové, které nemají přímý dopad na její bezpečnost, ale ohrožují její spojení.

- ***Terorismus***
- ***Šíření zbraní hromadného ničení***
- ***Kybernetické útoky***
- ***Nestabilita a regionální konflikty v euroatlantickém prostoru a jeho okolí***
- ***Negativní aspekty mezinárodní migrace***
- ***Organizovaný zločin a korupce***
- ***Ohrožení funkčnosti kritické infrastruktury***
- ***Přerušování dodávek strategických surovin nebo energie***
- ***Pohromy přírodního a antropogenního původu a jiné mimořádné události***

2. Strategie prosazování bezpečnostních zájmů ČR

ČR rozvíjí nástroje k prosazování svých bezpečnostních zájmů jak na národní úrovni, tak i prostřednictvím aktivního působení v multilaterálních a bilaterálních vztazích. Úspěšné prosazování bezpečnostních zájmů vyžaduje také zapojení občanů, právnických a fyzických osob a orgánů veřejné správy do zajištění bezpečnosti a celkové posilování odolnosti společnosti vůči bezpečnostním hrozbám.

Pro zajištění obrany ČR je klíčová aktivní účast v systému kolektivní obrany NATO opírajícím se o silnou transatlantickou vazbu. ČR dlouhodobě podporuje budování souboru kapacit, mechanismů a prostředků EU k prohloubení systému kooperativní bezpečnosti, posilování stability a zvládání krizí a konfliktů civilními nástroji. Souběžně

se zapojuje a vkládá své schopnosti do budování vojenských kapacit EU rozvíjených komplementárně a koordinovaně k NATO. Trvale podporuje rozvíjení potenciálu vztahů EU a NATO a spolupráci EU s USA v bezpečnostní oblasti.

ČR se aktivně zasazuje o potírání všech forem **terorismu** jak na národní úrovni, tak v rámci mezinárodních organizací, včetně sjednávání a provádění protiteroristických úmluv. Mezi priority patří opatření proti financování terorismu, ochrana obyvatelstva, kritické infrastruktury, respektive jiných cílů potenciálně zranitelných teroristickým útokem. V souladu s Protiteroristickou strategií EU přijímá ČR systémová preventivní opatření. ČR usiluje o zkvalitnění transparentního systému kontroly a podpory obchodu s vojenským materiálem a dalšími obrannými a bezpečnostními komoditami a se zbožím dvojího použití.

V souvislosti s **hrozbou kybernetických útoků** patří k prioritám vlády zajištění bezpečnosti a ochrany informačních a komunikačních systémů zapojených do kritické infrastruktury ČR pomocí vládního koordinačního místa pro okamžitou reakci na počítačové incidenty (*Computer Security Incident Response Team – CSIRT*).

Nestabilita a regionální konflikty v euroatlantickém prostoru a jeho okolí mají negativní dopad na bezpečnost ČR. Vláda se v souladu se svými zahraničně-politickými prioritami zaměřuje zejména na země východní Evropy a západního Balkánu. Vláda k dosažení svých cílů využívá jak bilaterálních vztahů, tak alianční a unijní nástroje a OBSE. ČR rozvíjí své aktivity v oblasti rozvojové a transformační spolupráce a humanitární pomoci, které jsou účinným nástrojem přispívajícím k zajištění bezpečnosti a stability na regionální i globální úrovni. Zvláště v sousedství EU, ale nejen zde, se ČR zaměřuje na prosazování rozhodné politiky EU hájící lidská práva a další společné hodnoty a podporující demokratizační procesy – právní stát a fungující demokratické instituce jsou významnými faktory přispívajícími ke stabilitě a bezpečnosti ve světě.

Komplexním jevem, který může ovlivnit bezpečnost ČR, je **mezinárodní migrace**. Pro hodnocení migračních jevů, nastavení souvisejících politik a řešení možných hrozeb je určující účast ČR v EU a schengenském prostoru. Pro prevenci případných rizik je klíčové řízení přistěhovalectví, včetně integrace cizinců pobývajících na území ČR.

Důležitým úkolem bezpečnostních složek země je boj proti všem formám **organizovaného zločinu a korupce**. Prioritou vlády je boj proti korupci a závažné hospodářské kriminalitě, které jsou jedním z nástrojů pronikání organizovaného zločinu do veřejné správy a které ohrožují hospodářskou soutěž a základní principy demokratického zřízení. Mezi priority v oblasti vnitřní bezpečnosti patří také potlačování obchodu s omamnými a psychotropními látkami a jedy jakožto jedné z významných aktivit mezinárodního organizovaného zločinu.

Zvláštní význam připadá **ochraně kritické infrastruktury**. ČR sleduje zahraniční investice do odvětví kritické infrastruktury a do strategických podniků, aby nepředstavovaly hrozbu jejich zneužití při prosazování hospodářských a politických zájmů cizí moci na úkor ČR. Ochrana kritické infrastruktury a strategických podniků, zejména v odvětví: energetiky – v pododvětvích elektřina, zemní plyn, ropa a ropné produkty, tepelná energie – a odvětví informačních a komunikačních technologií vyžaduje:

- zvyšování ochrany a odolnosti prvků národní a evropské kritické infrastruktury,
- spolupráci s vlastníky/provozovateli prvků kritické infrastruktury,
- zachování kontroly nad kritickou infrastrukturou dosud patřící státu a nesnižování vlivu a kontroly státu ve strategických společnostech působících v jednotlivých oblastech kritické infrastruktury.

V souvislosti s hrozbou **přerušeni dodávek strategických surovin nebo energie** je prioritou vlády vytvářet předpoklady pro diverzifikované dodávky strategických surovin a v domácím prostředí pak předpoklady pro stabilní dodávky elektrické energie a pro tvorbu strategických rezerv státu. Rostoucí význam má i oblast potravinové bezpečnosti a zajištění přístupu ke zdrojům pitné vody.

V případě **pohrom přírodního nebo antropogenního původu či jiných mimořádných událostí**, které ohrožují životy, zdraví, majetek, životní prostředí, vnitřní bezpečnost či veřejný pořádek v ČR, vláda využívá integrovaný záchranný systém a další relevantní složky. Vláda bude zlepšovat podmínky pro jejich akceschopnost a efektivní spolupráci včetně posílení součinnosti s Armádou ČR a bude podporovat vybavení základních složek integrovaného záchranného

systemu a sborů dobrovolných hasičů za účelem jejich většího zapojení do řešení mimořádných událostí. ČR se aktivně zapojuje do Mechanismu civilní ochrany EU a rozvíjí efektivní spolupráci s Monitorovacím a informačním střediskem EU a s Euroatlantickým koordinačním střediskem pro katastrofy NATO.

Pro zajišťování odpovídající úrovně prevence a potlačování hrozeb vláda vytváří podmínky pro **zvyšování odborné úrovně pracovníků institucí veřejné správy** odpovědných za plnění úkolů v oblasti bezpečnosti.

Ekonomický rámec zajištění bezpečnostních zájmů

Hospodářská politika spoluvytváří podmínky pro zajišťování bezpečnosti a obrany ČR. Příznivé ekonomické a právní prostředí spolu s makroekonomickou stabilitou je předpokladem pro vytváření lidských, věcných a finančních zdrojů nezbytných pro zajištění bezpečnosti a obrany státu.

Zdrojovým rámcem politik vyplývajících z Bezpečnostní strategie jsou veřejné rozpočty s důsledně prováděnou fiskální konsolidací. ČR uplatňuje komplementární přístup a snaží se zamezit výdajovým duplicitám. Pro implementaci úkolů plynoucích z Bezpečnostní strategie využívá také možnosti doplnění veřejných rozpočtů z bilaterálních a multilaterálních zdrojů. Úroveň výdajů související se zajištěním vnější a vnitřní bezpečnosti musí být taková, aby zajistila požadovanou obranyschopnost státu a ochranu životů, zdraví a majetku jeho občanů.

K prosazování účinné bezpečnostní a obranné politiky a její realizaci vláda vytvoří předvídatelný a adekvátní rozpočtový rámec.

Institucionální rámec zajištění bezpečnosti

Institucionálním nástrojem bezpečnostní politiky státu je odpovídající bezpečnostní systém, jehož základní funkcí je integrovat, koordinovat a řídit jednotlivé složky a pružně reagovat na vzniklé hrozby. Významnou roli při zajišťování bezpečnostních zájmů ČR sehrává diplomatická služba, Hlavním nástrojem realizace obranné politiky jsou ozbrojené síly, jejichž rozhodující částí je Armáda ČR. Klíčovou roli při zajišťování vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatelstva hrají bezpečnostní sbory, zejména pak Policie ČR a Hasičský záchranný sbor ČR. Na této roli se podílejí také obecní policie, které přispívají v rozsahu svých zákonných oprávnění k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku,

a Armáda ČR, jejíž síly a prostředky mohou být využity k posílení Policie ČR a integrovaného záchranného systému v případě, že se jejich síly ukážou jako nedostatečné.

ČR rozvíjí systém krizového řízení a metodiku krizového plánování s cílem posílit odborné zázemí pro plánování, přípravu, koordinaci a sjednocení postupů orgánů veřejné správy, právnických a podnikajících fyzických osob při jejich přípravě na krizové situace. Systematicky rozvíjí a posiluje nástroje krizového řízení, přípravu na řešení krizových situací nevojenského charakteru a pro zvládnutí jejich dopadů. Nezastupitelná je role zdravotnické záchranné služby a zdravotnických zařízení, která zabezpečují poskytování neodkladné zdravotní péče a zajišťování ochrany veřejného zdraví příslušnými orgány. Vláda aktivně podporuje přípravu obyvatelstva na řešení mimořádných událostí a krizových situací a zabezpečuje spolupráci orgánů krizového řízení se soukromým sektorem v oblasti předcházení krizovým situacím a zvyšování odolnosti ČR proti jejich vlivům. K prioritám v oblasti krizového řízení patří také sjednocování opatření a nástrojů krizového plánování a obranného plánování, a to zejména s ohledem na optimální využívání prostředků veřejných rozpočtů, efektivní plánování a využívání schopností orgánů veřejné správy, sil a prostředků ozbrojených sil a bezpečnostních sborů i zdrojů soukromého sektoru.

Bezpečnostní systém České republiky

K zajištění svých bezpečnostních zájmů ČR vytváří a rozvíjí komplexní hierarchicky uspořádaný bezpečnostní systém, který je propojením roviny politické (vnitřní a zahraniční), vojenské, vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatel, hospodářské, finanční, legislativní, právní a sociální. Základ tohoto systému je především v legislativním vyjádření působnosti a vzájemných vazeb jednotlivých složek

(zákonodárné, výkonné, soudní moci, územní samosprávy a právnických a fyzických osob) a jejich vazeb mimo bezpečnostní systém a ve stanovení jejich povinnosti. Bezpečnostní systém ČR plní funkci institucionálního rámce/nástroje při tvorbě a realizaci bezpečnostní politiky.

Základní funkcí bezpečnostního systému ČR je řízení a koordinace činnosti jednotlivých složek odpovědných za zajišťování bezpečnostních zájmů ČR. Zajišťování bezpečnosti ČR nemůže být pouze záležitostí

složek, které jsou k tomu výslovně určeny, ale svým právně stanoveným podílem k němu přispívají jak státní orgány a orgány územní samosprávy, tak i právnické a fyzické osoby.

Struktura bezpečnostního systému zahrnuje zejména prezidenta republiky, Parlament ČR, vládu, Bezpečnostní radu státu a její pracovní orgány, ústřední správní úřady, krajské a obecní úřady, ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, zpravodajské služby, záchranné sbory, záchranné služby a havarijní služby.

Za zajišťování bezpečnosti státu a za řízení a funkčnost celého bezpečnostního systému ČR je odpovědná vláda jako vrcholný orgán výkonné moci. Funkční bezpečnostní systém představuje nejen nástroj pro účinné zvládnání krizových situací.

vojenského i nevojenského charakteru, ale zajišťuje i prevenci a přípravu na možné krizové situace a jejich včasnou identifikaci a varování. Fungování bezpečnostního systému, výstavba a rozvoj schopností jeho jednotlivých složek, hospodářské a finanční zabezpečení představují dlouhodobý a náročný proces využívající praktických zkušeností jednak z řešení různých krizových situací, jednak ze systematické přípravy (např. formou různých cvičení) a preventivního působení jednotlivých složek. Bezpečnostní systém musí neustále reagovat na měnící se podmínky a změny v bezpečnostním prostředí a vznikající nové hrozby. Z tohoto důvodu je bezpečnostní systém ČR potřeba vnímat jako otevřený a dynamicky se vyvíjející systém.

3. Možné odezvy Bezpečnostní strategie státu 2011 v regionech

Vývojové procesy v globalizovaném světě se dotýkají ČR a jejich regionů. Počet mimořádných a krizových situací všeobecně roste, bývají závažné. Tento fakt je zákonitým odrazem složitosti a četnosti společenských, enviromentálních i technologických procesů. **Zajištění bezpečnosti je funkcí státu a zprostředkovaně i funkcí samosprávných celků.** Obsah bezpečnostní politiky státu je i obsahem bezpečnostních aktivit na samosprávné úrovni, samozřejmě přiměřeně modifikovanými konkrétními podmínkami (prostředím) každého samosprávného celku. Samosprávné instituce za použití svých bezpečnostních nástrojů (bezpečnostní rady, krizové štáby, IZS, atd.)

přispívají k naplňování bezpečnostních zájmů ČR, tedy zájmů životních, strategických i dalších.

Samosprávných celků se týkají všechny výše zmíněné bezpečnostní hrozby, či jejich prekurzory. Tyto hrozby jsou **modifikovány konkrétním prostředím regionu, kraje**. Tedy jsou to:

- Terorismus
- Šíření zbraní hromadného ničení
- Kybernetické útoky
- Nestabilita a regionální konflikty v euroatlantickém prostoru a jeho okolí
- Negativní aspekty mezinárodní migrace
- Organizovaný zločin a korupce
- Ohrožení funkčnosti kritické infrastruktury
- Přerušování dodávek strategických surovin nebo energie
- Pohromy přírodního a antropogenního původu a jiné mimořádné události

Strategie prosazování bezpečnostních zájmů na celostátní i samosprávné úrovni tkví v koordinovaném a koncepčním úsilí, založeném na:

- poznání hrozeb,
- analýze hrozeb a vyvození potenciálních důsledků,
- prevenci k bezpečnostní hrozbě v regionu,
- řízení sil a prostředků v průběhu mimořádné nebo krizové situace,
- obnově (normalizaci) situace po mimořádné či krizové situaci.

Pro dosažení bezpečnostních cílů v kraji je nezbytný přiměřený ekonomický (zdrojový) rámec. Institucionální zajištění musí být z veřejnoprávního pohledu realizováno stabilizovanými a manažersky výkonnými byrokratickými útvary a vycvičenými bezpečnostními silami a složkami. Za celkovou úroveň bezpečnosti v kraji zodpovídá hejtman a krajský úřad.

Odras připravenosti kraje k řešení mimořádných událostí lze posoudit na základě:

- personálního zabezpečení řídicích i výkonných bezpečnostních složek
- zdrojového rámce, odrážejícího aktuální i perspektivní potřeby kraje
- kvality krizových plánů
- výsledků všech druhů cvičení a nácviků

Pro nejvyšší samosprávný celek – kraj je Bezpečnostní strategie ČR 2011 základním dokumentem bezpečnostní politiky ČR, na který navazují (korespondují) dílčí strategie a koncepce, např. Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020. Je vládním dokumentem zpracovaným ve spolupráci s Kanceláří prezidenta republiky a Parlamentem ČR s cílem, hledat nadstranické přístupy k otázkám bezpečnosti. Na jeho tvorbě se rovněž podílela bezpečnostní komunita ČR zahrnující zástupce státní i nestátní sféry.

Závěr

Bezpečnostní strategie České republiky 2011 vývoj v oblasti globální i lokální bezpečnosti zohledňuje a respektuje. Sdílí východiska své předchůdkyně z roku 2003, ale v novém kontextu je rozvíjí a doplňuje. Nejvíce se od ní liší v tom, že pojímá bezpečnostní otázku uceleně (systémově). Nejdříve definuje naše hodnoty a zájmy a následně popisuje současné bezpečnostní prostředí, včetně trendů a hrozeb i jejich možných dopadů na naše zájmy. Ve druhé části pak stanovuje přístupy, jak těmto hrozbám čelit — s využitím všech možných národních, bilaterálních i multilaterálních nástrojů.

Zcela nově je akcentována problematika **pohrom přírodního nebo antropogenního původu či jiných mimořádných událostí**, které ohrožují životy, zdraví, majetek, životní prostředí, vnitřní bezpečnost či veřejný pořádek v ČR. Vláda i územně samosprávné celky využívají a budou využívat k řešení těchto událostí integrovaný záchranný systém a další relevantní složky, což je či bude pro samosprávnou úroveň kraje typické. Vláda bude zlepšovat podmínky pro jejich akceschopnost a efektivní spolupráci včetně posílení součinnosti s Armádou ČR a bude podporovat vybavení základních složek integrovaného záchranného

systemu a sborů dobrovolných hasičů za účelem jejich většího zapojení do řešení mimořádných událostí.

Tato bezpečnostní strategie má ambici být koncepčním dokumentem s platností na minimálně pět let.

Literatura:

- [1] http://www.mzv.cz/file/699914/Bezpecnostni_strategie_CR_2011.pdf
- [2] BALABAN, Miloš a kol.: *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Karolinum, 2007. ISBN 978-80-246-1440-3.
- [3] BALABAN, Miloš a kol.: *Bezpečné Česko v bezpečné Evropě*. Praha: ORBISVIDEO, 2007. ISBN 978-80-87041-17-8.

Kontaktní údaje

Doc. Ing. Pavel Zahradníček, CSc.
Vysoká škola polytechnická Jihlava
e-mail: zahradnicek@vspj.cz

Vývojové procesy v ochraně obyvatelstva a jejich důsledky pro bezpečnost územně samosprávných celků

Pavel Zahradníček

Abstrakt

Článek pojednává o stimulech vývoje systému „ochrana obyvatelstva“. Zdůrazňuje povinnost územně samosprávných celků zajišťovat bezpečnost obyvatel v jim příslušném rozsahu. Ochranu obyvatelstva charakterizuje jako jeden ze strategických bezpečnostních zájmů ČR, pohromy naturogenního a antropogenního původu popisuje jako významnou bezpečnostní hrozbu pro obyvatelstvo. Naznačuje finanční rámec zajištění bezpečnosti obyvatelstva. Hovoří o klíčové roli Integrovaného záchranného systému pro ochranu obyvatelstva a rozvoji krizového řízení. Vývoj v oblasti ochrany obyvatelstva přibližuje na vybraných příkladech z „Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020“ a předkládá vize vývoje po roce 2020.

Klíčová slova

Ochrana obyvatelstva, bezpečnost obyvatelstva, strategický bezpečnostní zájem, hrozba pro obyvatelstvo, vývoj ochrany obyvatelstva.

Abstact

Article deals with stimuli of development of „civil protection“ system. It is emphasising obligation of municipalities to ensure security of civilians in an appropriate extent. It characterizes civil protection as one of strategic security concerns of Czech republic. Disasters of natural and anthropogenic origin are described as significant security threat for civilians. Article is indicative of financial framework to ensure security of civilians. It discusses key role of Integrated rescue system for civil protection and development of crisis management. Advancements in the area of civil protection are put near by means of selected examples

from „Concept of civil protection by the year 2013 with perspective to 2020“ and visions of its development after 2020 are also introduced.

Key words

Civil protection, security of civilians, strategic security concern, threat for civilians, development of civil protection.

Úvod

Ochranu české společnosti vnímáme jako systémový přístup k hrozbám, přičemž nejobecnějším cílem je nedopustit změnu stavu k horšímu. Tuto ochranu lze vnímat také jako soubor opatření (legislativních, organizačních, technických a dalších), které přijímá stát (instituce) k ochraně svých občanů.

Obecně a principiálně jde o snahu státu udržet:

- Trvale udržitelný rozvoj společnosti
- Ochranu kritické infrastruktury státu
- Enviromentální bezpečnost

Bezpečnostní komunita (věřejná správa, odborníci, školství,..) se proto musí zabývat zkoumáním bezpečnosti systémů a jejich součástí, objektivně platných bezpečnostních zákonů a zákonitostmi přípravy a vedení bezpečnostních operací (činností). Musíme zkoumat zákonitosti a principy výstavby, organizace, přípravy a řízení činnosti všech druhů bezpečnostních sil (organizací, specialistů, atd.), určených k zajištění bezpečnosti.

Zkoumání problematiky ochrany obyvatelstva přináší řadu nových myšlenek a podnětů, které zpravidla nejdříve zaznívají na odborných konferencích. Tento příspěvek přináší *vybraný soubor pohledů* na danou oblast, prezentovaných na odborných konferencích od roku 2009. Přináší vybraný soubor dílčích pohledů, nikoliv však detailních, na další vývoj specifické společenské oblasti, kterou ochrana obyvatelstva je.

Ochrana obyvatelstva a její žádoucí vývoj v ČR

V úvodu je vhodné zdůraznit kontinuitu procesu vývoje systém (oboru) ochrany obyvatelstva, který by měl vytvářet co nejlepší podmínky

k reagování na budoucí hrozby a vyvíjející se bezpečnostní rizika. Je to ale rovněž proto, že je možné očekávat budoucnost s novými výzvami, novými koncepcemi a úkoly pro ochranu obyvatelstva. A hlavně je to proto, že ve svém důsledku při naplňování opatření ochrany obyvatelstva jde o vyčlenění lidských, finančních, materiálních i tvůrčích zdrojů veřejného i soukromého sektoru. Proces ochrany obyvatelstva je neukončený rovněž proto, že nikdy nemůžeme dosáhnout stavu absolutní ochrany a bereme na sebe přijatelná rizika. Je tedy vždy možné ochranu zlepšovat.

Ve společnosti, která se chová racionálně, tyto procedury probíhají s využitím procesů dlouhodobého, střednědobého, ročního i operativního plánování. Mechanismy střednědobého, ročního i operativního plánování jsou zvládnuté. Pohybují se v naplňování již rozhodnutých cílů. Rozhodují jen o změnách parametrů, které zahrnují, zdroje (materiální, finanční, lidské), termíny a dekompozici cílů do úkolů. Snad proto je všeobecně dlouhodobé plánování považováno za proces s velkou mírou nejistoty v určení správných cílů, ale s velkým významem pro stanovení orientace vývoje ochrany obyvatelstva, následných procesů spojených s vědou, výzkumem, vývojem, výrobou, technologiemi, přípravou profesionálů i ostatních občanů, s jejich kvalitou života, životním stylem, profesní dokonalostí i návyky. Běžně je používáno pojmenování tohoto procesu jako „strategické plánování“. Jádrem takového plánování je vize nebo soubor vizí o změnách, které chtějí odpovědní představitelé organizace uskutečnit.

Současný stav: V podmínkách ČR jsou vypracovávány koncepční materiály, které formulují představu o budoucích stavech: „*Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2006 s výhledem do roku 2015*“, schválená usnesením vlády ze dne 22. dubna 2002 č. 417 a následující „*Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020*“, schválená usnesením vlády č. 165 ze dne 25. února 2008 [12]. Součástí druhého materiálu je „*Harmonogram realizace opatření ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020*“.

Ten zahrnuje následující základní úkoly na léta 2008–2013
(demonstrační výběr):

- **Aktualizovat** opatření ochrany obyvatelstva a další opatření související s ochranou života, zdraví, majetku a životního prostředí, zapracovaná do **typových plánů** pro řešení krizových situací.

- **Zpřístupnit povodňový informační systém veřejnosti** (digitální povodňový plán, atlas záplavových území).
- Připravit **koncepci environmentální bezpečnosti** před působením zdrojů rizik antropogenního a přírodního původu, které by mohly způsobit rozsáhlé poškození životního prostředí (závažné havárie, poruchy kritické infrastruktury, živelní pohromy).
- Vytvořit **Program výchovy a vzdělávání obyvatelstva** k jeho bezpečnosti a ochraně při mimořádných událostech a krizových situacích.
- Na základě výsledků pilotního projektu navrhnout začlenění tématiky „Ochrana člověka za mimořádných událostí“ **do studijních programů pedagogických fakult**.
- Průběžně sledovat a koordinovat vývoj a plnění úkolu u zainteresovaných ministerstev v oblasti ochrany obyvatelstva v případě nevojenských krizových situací a **vyhodnotit plnění Harmonogramu** realizace opatření ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020.
- Stanovit a realizovat zásady pro modernizaci a výstavbu **systému varování a informování obyvatelstva**, vyrozumění orgánů krizového řízení a složek IZS v ČR a přerozdělení odpovědnosti za jednotlivé části tohoto systému, zvláště za infrastrukturu a za koncové prvky varování, včetně finančního podílu.
- Vytvořit podmínky pro zřizování víceúčelových zařízení za účelem **dekontaminace**, vypracovat zásady a postupy při dekontaminaci většího počtu osob a pro dekontaminaci zraněných a doplnit moderní mobilní
- prostředky pro zabezpečení tohoto úkolu.
- Stanovit postupy pro distribuci vytvořených **zásob nouzového přežití** fyzickým osobám v postižených oblastech.
- Zajistit věcné prostředky pro ochranu obyvatelstva a prostředky individuální ochrany pro určené kategorie osob systémem **hospodářských opatření pro krizové stavy**.
- K provádění dekontaminace osob a techniky **vybavit předurčené jednotky** HZS ČR (opěrné body) mobilními prostředky.

Výhled do roku 2020 (demonstrační výběr):

- ***Pokračovat ve vybavování a přípravě složek integrovaného záchranného systému***, včetně zařízení civilní ochrany, k plnění úkolů ochrany obyvatelstva při mimořádných událostech a krizových situacích.
- Dokončit obměnu elektrických rotačních sirén za moderní ***koncové prvky varování***, které umožní vyslání varovného signálu, po kterém bude vyslána tísňová informace, v zónách vnějšího havarijního plánování a na územích ohrožených povodněmi. V těchto lokalitách umístit detektory pro měření fyzikálních a chemických veličin.
- ***Vybudovat selektivní obousměrný systém ovládání a monitorování stavu koncových prvků varování***, který současně zajistí přenos informací z detektorů měření výšky hladiny vodních toků ve vybraných lokalitách a úniku nebezpečných látek u vybraných subjektů, které tyto látky skladují nebo vyrábějí.
- Navrhnout opatření ke zvýšení bezpečnosti osob, majetku a životního prostředí při ***přepravách vysoce rizikových nebezpečných látek a věcí***.

Vývoj systému Ochrana obyvatelstva je tedy třeba chápat jako **deterministický**, to jest takový, že každý následující stav nutně vyplývá z předchozího. Na základě této znalosti o příčinách můžeme takové procesy ve větší nebo menší míře nejen předvídat, ale i ovlivňovat.

Významné na uvedeném přehledu úkolů je skutečnost, že jde o realizaci již rozhodnutých cílů cestou plnění konkrétních úkolů.

Ochrana obyvatelstva v Bezpečnostní strategii ČR 2011

Ochrana obyvatelstva je z manažerského pohledu prezentována jako soubor činností a postupů věcně příslušných orgánů, dalších subjektů i jednotlivých občanů, která směřují k minimalizaci důsledků mimořádných událostí na životy a zdraví obyvatelstva, majetek a životní prostředí.

Toto pojetí vychází z euroatlantického pojetí bezpečnosti občanů vyspělých zemí světa. Tam, ale i nás je ochrana obyvatelstva organizována na principu, že za ochranu obyvatelstva zodpovídá stát.

Je třeba si odpovědět na několik základních otázek:

Je třeba, aby Ochrana obyvatelstva byla součástí Bezpečnostní strategie ČR?

- Ano, neboť nevojenské hrozby jsou velice rozmanité a takového druhu, že ohrožují vnitřní bezpečnost státu, zejména jeho občany.

Jak je formulována v Bezpečnostní strategii (BS) Ochrana obyvatelstva?

- Stručnou, jasnou, kontrolovatelnou, účelnou formou a odpovídající skutečně řešeným bezpečnostním problémům státu i regionů

Pro koho je Ochrana obyvatelstva v BS ČR určena?

- Pro politiky, aby po delší časové období mohli kontrolovat, na čem se dohodli, že bude dosaženo a jakými postupy. Pro úředníky, aby mohli kontrolovat naplňování. Pro bezpečnostní systém, aby naplnil fyzicky i myšlenkově cíle a změnil své schopnosti. Pro obyvatelstvo, aby vědělo, jak je o ně státem v oblasti bezpečnosti postaráno.

Z naznačené lze vyvodit, že žijeme-li ve věku nejistoty, tak systém Ochrana obyvatelstva, jež je odvozenou systémovou součástí Bezpečnostní strategie ČR 2011 vytváří podmínky, kdy lze hovořit o přijatelné míře rizika pro občany, ohrožených hrozbami naturogenními i antropogenními.

Ochrana společnosti a ochrana obyvatelstva

Bezpečnostní politika státu je ukazatelem skutečného vnímání bezpečnostní reality. Racionální bezpečnostní politika zpravidla splňuje požadavky na rovnováhu a provázání s ekonomickými možnostmi, praktickými schopnostmi a potřebami na úrovni státu či jeho regionů.

Ochrana společnosti a obyvatelstva:

Sekuritologie vnímá všechno, co se týká bezpečnosti a nebezpečnosti, jako součást bezpečnostní reality. Hledání rozdílů mezi ochranou společnosti a ochranou obyvatelstva je krokem, který vyžaduje jistou diferenciaci vnitřní struktury bezpečnostní reality.

Ochrana obyvatelstva je vázána na vznik mimořádných událostí a z nich vyplývajících krizových stavů, kdy jsou bezprostředně ohroženy životy a zdraví občanů, majetek a životní prostředí.

Zpravidla je nezbytný zásah složek bezpečnostního systému (veřejnoprávních i výkonných), a v situaci úměrné realitě proběhnou procesy: varování, vyrozumění, evakuace, nouzového přežití nebo opatření k záchraně lidských životů, zdraví a následných záchranných i likvidačních prací a návratu do normálního stavu.

Ochrana společnosti ke svému aktivování nepotřebuje krizové stavy nebo mimořádné události. Je preventivní činností k vytvoření dlouhodobých podmínek, které zajistí vhodné podmínky pro další život společnosti. Ochrana společnosti představuje soubor opatření, které přijímají mezinárodní i národní orgány a instituce, včetně orgánů samosprávy. Tato opatření mají návaznost na lidská práva, mezi něž obecně patří lidská bezpečnost a dále v návaznosti na ochranu ekosystému, kritické infrastruktury a ochranu obyvatelstva.

Není určena jen pro civilní obyvatelstvo při vojenských hrozbách ve smyslu Civilní obrany dle Ženevských protokolů, ale pro všechny při vojenských i nevojenských hrozbách. Má chránit před nebezpečím, které mohou způsobit mimořádné události. Má rovněž chránit před nerozumnými společenskými aktivitami, které porušují principy udržitelného rozvoje, environmentální bezpečnosti nebo narušují kritickou infrastrukturu. Ochrana společnosti je o aktivitách, které pomáhají odstraňovat bezprostřední důsledky porušení rovnovážného stavu a jsou směřovány k opatřením společnosti ve smyslu národním, nadnárodním i celosvětovém k vytvoření nezbytných a dlouhodobých podmínek pro přežití společnosti i lidstva.

Ochrana společnosti má své národní i mezinárodní rozměry. Je hnutím pro sebezáchovnou činnost lidstva.

Je uskutečňována následujícími hlavními programy:

- udržitelný rozvoj,
- ochrana kritické infrastruktury,
- environmentální bezpečnost.

Soubory opatření v těchto programech jsou reakcí na dlouhodobé hrozby, které mohou zasáhnout celou společnost, mají tedy plošný nebo

prostorový význam i působení. Jsou sice rozvíjeny v zájmu jednotlivce, občana, ale takového, který je generalizován a schován ve společnosti.

Ochranu občana a státu zajišťují ozbrojené síly, ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby. Ochranu společnosti tedy naplňují dlouhodobé programy a iniciativy, které nepředpokládají okamžitou reakci Integrovaného záchranného systému, tedy hledat pomoc přes číslo **112**.

Z výše uvedeného vyplývá, že **odborná bezpečnostní komunita by měla rozlišovat obsah pojmů Ochrana obyvatelstva a Ochrana společnosti**. Měla by ve své praxi tyto pojmy využívat, i když dosud nejsou součástí legislativních materiálů z oblasti bezpečnosti.

Budoucnost ochrany obyvatelstva

Jediný zákon, který se pojmově zmiňuje o ochraně obyvatelstva v ČR je zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

Tento zákon:

- vymezuje integrovaný záchranný systém,
- stanovuje složky integrovaného záchranného systému a jejich působnost, pokud tak nestanoví zvláštní právní předpis,
- určuje působnost a pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků,
- práva a povinnosti právnických a fyzických osob, a to pro následující bezpečnostní situace:
- při přípravě na mimořádné události,
- při záchranných a likvidačních pracích,
- při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení „krizových stavů“, tj. stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu.

Pro znění zákona je ochranou obyvatelstva rozuměno - plnění úkolů civilní ochrany (ve smyslu *Ženevských úmluv*), zejména:

- varování,
- evakuace,
- ukrytí a nouzové přežití obyvatelstva

- a další opatření k zabezpečení ochrany jeho života, zdraví a majetku.

Pro správnou orientaci je však nezbytné vytvořit obraz o budoucí situaci ve světě, v národních podmínkách a později v jednotlivých bezpečnostních složkách, které se na uskutečňování koncepce budou podílet.

Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2013 s výhledem do roku 2020 je praktickým **managerským nástrojem** bezpečnostní politiky státu. Odráží skutečné vnímání bezpečnostní reality. Je však jen jednou ze soustavy politik státu. Bezpečnostní politika zpravidla splňuje požadavky na rovnováhu a navazuje na ekonomické možnosti, praktické schopnosti a potřeby na úrovni státu. Součástí bezpečnostní politiky je vyjádření postoje k obraně a ochraně státu i obyvatelstva.

Základní bezpečnostní charakteristikou ČR je právní stát, stav, jenž zákonným způsobem definuje bezpečnostní systém i vztahy, které v něm jsou uskutečňovány. Mělo by být limitní podmínkou pro budoucí ochranu obyvatelstva zachování tohoto statusu. Náš bezpečnostní systém patří k nejlepším na světě a nebylo by právě nejšťastnějším řešením, kdyby se v důsledku zmenšování, zejména finančního rámce, měnila základní pravidla jeho fungování a byly by uskutečněny systémové změny s fatálními důsledky. Ochrana obyvatelstva, to nejsou jen konkrétní opatření organizačního, technického nebo materiálního charakteru, ale je to rovněž cíl politického a praktického snažení státu, státní správy a územní samosprávy.

Jak již víme, 8. září 2011 byla schválena „Bezpečnostní strategie České republiky 2011“, která splňuje předpoklady pro zachování její platnosti i pro období minimálně 5 let. Jestliže vnímáme tento dokument jako základní dokument bezpečnostní politiky, potom je vhodné připomenout, že Východiska bezpečnostní politiky ČR konstatují, že:

„...Bezpečnostní strategie ČR představuje přístupy, nástroje a opatření k zajištění bezpečnosti, obrany a ochrany občanů a státu.“ Za organizování bezpečnosti prioritně odpovídá vláda a orgány územních samosprávných celků v odpovídajícím rozsahu.

Závěr

Počátek 21. století lze charakterizovat z obecného bezpečnostního pohledu dvěma protichůdnými trendy. Na straně jedné lze hovořit o oslabování silových konfrontačních přístupů států, na straně druhé o významném nárůstu nevojenských ohrožení. Bezpečnost státu a ochranu společnosti je tedy nezbytné vnímat komplexně, tj. zejména z pohledu politického, ekonomického, vojenského, vnitřní bezpečnosti a ochrany obyvatelstva.

Management ochrany obyvatelstva je nutné chápat jako:

- teoretický problém či disciplínu
- praktickou činnost
- zvláštní a specifickou činnost skupiny lidí (např. krizového štábu)
- schopnost (umění) řešit krizové stavy

Jaké trendy v současnosti i nadcházejícím období minují v ochraně obyvatelstva ČR:

- Vycházející z Bezpečnostní strategie státu 2011 je nutné konstatovat, že tato strategie v seznamu hrozeb přímo označuje ***pohromy přírodního a antropogenního původu a jiné mimořádné události***, za jednu z prioritních hrozeb. Tedy význam ochrany obyvatelstva v tomto smyslu a kontextu vzrostl. Je to i základ, pro razantnější postupy při řešení problémů ochrany obyvatelstva na samosprávné úrovni.
- V současnosti je již třeba hledat a najít rozdíly mezi ***ochranou společnosti a ochranou obyvatelstva***. Toto vyžaduje jistou diferenciaci vnitřní struktury bezpečnostní reality. *Ochrana obyvatelstva* je vázána na vznik mimořádných událostí a z nich vyplývajících krizových stavů, kdy jsou bezprostředně ohroženy životy a zdraví občanů, majetek a životní prostředí. *Ochrana společnosti* ke svému aktivování nepotřebuje krizové stavy nebo mimořádné události. Je preventivní činností k vytvoření dlouhodobých podmínek, které zajistí vhodné podmínky pro další život společnosti. Toto pojetí je třeba praktikovat. Rozlišovací znak – číslo nouzového volání 112.

- Náš systém ochrany obyvatelstva patří k nejlepším na světě viz Přijatá *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2015 s výhledem do roku 2020*. Těto koncepci není co zásadního vytknout. Nebylo by však právě nejšťastnějším řešením, kdyby se v důsledku zmenšování, zejména finančního rámce, měnila základní pravidla jeho fungování a byly by uskutečněny systémové změny s fatálními důsledky. My pracovníci bezpečnostní komunity musíme **fundovaně obhájit tzv. zajištění ochrany obyvatelstva**, tzn. legislativně, personálně, technicky, materiálně, finančně atd.

Výše uvedá fakta jsou extraktem (kompilátem) myšlenek z vystoupení členů bezpečnostní komunity ČR na konferencích VŠB-TU Ostrava od roku 2009 do roku 2012. Autor tohoto příspěvku se zaměřil na vystoupení pracovníků Institutu ochrany obyvatelstva Lázně Bohdaneč, který problematiku ochrany obyvatelstva koncepčně, - z pověření MV ČR, rozpracovává. Dílčí komentáře v kapitolách a shrnutí je prací autora.

Literatura

- [1] Kolektiv autorů : *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Ochrana obyvatelstva*. Ostrava: VŠB.TU /SPBI. ISBN 978-80-7385-059-3.
- [2] Kolektiv autorů : *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Ochrana obyvatelstva*. Ostrava: VŠB.TU /SPBI. ISBN 978-80-7385-080-1.
- [3] Kolektiv autorů : *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Ochrana obyvatelstva*. Ostrava: VŠB.TU /SPBI. ISBN 978-80-7385-096-8.
- [4] Kolektiv autorů : *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Ochrana obyvatelstva a nebezpečné látky*. Ostrava: VŠB.TU /SPBI. ISBN 978-80-7385-109-5.

Kontaktní údaje

Doc. Ing. Pavel Zahradníček, CSc.
 Vysoká škola polytechnická Jihlava
 e-mail: zahradnicek@vspj.cz

Veřejná správa jako významný faktor rozvoje regionu

Sborník z konference

Vydala Vysoká škola polytechnická Jihlava, Tolstého 16, Jihlava, 2012

Vydání první

Náklad 120 kusů

ISBN 978-80-87035-60-3